

Evolución del control de
constitucionalidad
y **convencionalidad**
a partir de las **reformas**
constitucionales
2011 y 2014

Evolución del control de
constitucionalidad
y **convencionalidad**
a partir de las **reformas**
constitucionales
2011 y 2014

Evolución del control de constitucionalidad y convencionalidad
a partir de las reformas constitucionales 2011 y 2014

DR. © 2022 Tribunal Electoral de la Ciudad de México
Magdalena 21, Col. Del Valle Centro
Benito Juárez, C.P. 03100
Ciudad de México
Tel. 55 5340 4600
www.tecdmx.org.mx

Primera edición: Septiembre de 2022

ISBN: En trámite

Publicación de distribución gratuita

*El contenido y las opiniones expresadas en este libro
son responsabilidad exclusiva de las y los autores.*

Coordinadora: Martha Leticia Mercado Ramírez

Instituto de Formación y Capacitación

Directora: Anabell Arellano Mendoza

Subdirectora: Norma Elena Flores García

Coordinación de Difusión y Publicación

Coordinador: Miguel Ángel Quiroz Velázquez

Subdirectora: Andrea Cristina Lehn Angelides

Formación editorial: Andrea Cristina Lehn Angelides
y José Gabriel Guzmán Flores

DIRECTORIO

Armando Ambriz Hernández
Magistrado Presidente Interino

Martha Alejandra Chávez Camarena
Magistrada

Martha Leticia Mercado Ramírez
Magistrada

Juan Carlos Sánchez León
Magistrado

Pablo Francisco Hernández Hernández
Secretario General

Héctor Ángeles Hernández
Secretario Administrativo

Sandra Araceli Vivanco Morales
Defensora Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos

Agar Leslie Serrano Álvarez
Encargada del Despacho de la Contraloría Interna

Eber Dario Comonfort Palacios
Director General Jurídico

María Dolores Corona López
Secretaria Técnica de la Comisión de Controversias Laborales y Administrativas

Berenice García Dávila
Encargada del Despacho de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores

Luis Martín Flores Mejía
Director de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia

Alan Edgar Emmanuel Gutiérrez Monroy
Director de la Unidad de Servicios Informáticos

Anabell Arellano Mendoza
Directora del Instituto de Formación y Capacitación

Daniela Paola García Luisés
Coordinadora de Vinculación y Relaciones Internacionales

Haydeé María Cruz González
Coordinadora de Transparencia y Datos Personales

Sabina Reyna Fregoso Reyes
Coordinadora de Archivo

Iris González Vázquez
Coordinadora de Derechos Humanos y Género

Orlando Anaya González
Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

Miguel Ángel Quiroz Velázquez
Coordinador de Difusión y Publicación

ÍNDICE

Prólogo	13
<i>Dr. Raymundo Gama Leyva</i> , Profesor y Coordinador de los Seminarios en Filosofía del Derecho en el ITAM	

I

APORTACIONES RELEVANTES DEL CASO ROSENDO RADILLA
PACHECO VS. ESTADO MEXICANO ANTE LA CORTE
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. GÉNESIS DE LA
REFORMA DE 2011 EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Aportaciones relevantes del Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estado Mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos	25
<i>Alejandro David Avante Juárez</i> Magistrado de la Sala Regional del TEPJF de la V circunscripción Toluca	

Aportaciones relevantes del Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estado Mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos	41
<i>Nashieli Ramírez Hernández</i> Presidenta de la CDHCM	

Aportaciones relevantes del Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estado Mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos	53
<i>Lourdes Marleck Ríos Nava</i> Catedrática de la Facultad de Derecho, UNAM	

II

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD, CONVENCIONALIDAD, INTERPRETACIÓN PRO-PERSONA Y TEST DE PROPORCIONALIDAD

La construcción del “parámetro de control de regularidad constitucional”	75
<i>Rubén Sánchez Gil</i> Investigador y Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán	

Control de constitucionalidad, convencionalidad, interpretación pro persona y test de proporcionalidad	109
<i>Luciano Silva Ramírez</i> Catedrático de la Facultad de Derecho, UNAM	

III

PRINCIPIOS QUE DEBEN REGIR EL ACTUAR DE LAS AUTORIDADES PARA PROMOVER, PROTEGER, RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS

Principios que deben regir el actuar de las autoridades para promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos en el marco de la justicia electoral local	123
<i>Omar García Huante</i> Consultor Jurídico, Socio fundador de HW Abogados SCP	

Principios que deben regir el actuar de las autoridades para promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos 139

Karina Martínez Ochoa

Dictaminadora de la Unidad General de Investigación de Responsabilidades de la SCJN

IV

LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES Y SU PROTECCIÓN EN EL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL. CASOS RELEVANTES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CASO CASTAÑEDA GUTMAN VS. MÉXICO Y CASO YATAMA VS. NICARAGUA), CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011

Descripción de la protección judicial de los derechos políticos en tanto derechos humanos 155

Carlos Báez Silva

Exjefe de la Unidad de Investigación de la EJE del TEPJF

Los derechos político-electorales y su protección en el ámbito nacional e internacional 169

Iván Carlo Gutiérrez Zapata

Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del TEPJF

V

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Control de constitucionalidad en materia electoral. Competencia y atribuciones del TEPJF y del TECDMX ... 191

José Luis Ceballos Daza

Magistrado de la Sala Regional del TEPJF, IV circunscripción, CDMX

Control de constitucionalidad en materia electoral. Competencia y atribuciones del TEPJF y el TECDMX	207
<i>Berenice García Huante</i>	
Abogada litigante, catedrática de la UNAM	

VI

ANÁLISIS DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014

Evolución y transformación del control de constitucionalidad electoral	223
<i>Arturo Espinosa Silis</i>	
Abogado litigante, fundador de <i>Strategia Electoral</i>	

VII

ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES LOCALES, A PARTIR DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014

El sistema electoral mexicano posterior a 2014	245
<i>Luis Octavio Vado Grajales</i>	
Exconsejero del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, profesor investigador de la EJE del TEPJF	

VIII

PROTECCIÓN JUDICIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA MATERIA ELECTORAL

8.1

Sentencias relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Protección judicial de los derechos humanos en la materia electoral	269
<i>Enrique Figueroa Ávila</i>	
Magistrado Presidente de la Sala Regional del TEPJF, III circunscripción, Xalapa	

Protección judicial de los derechos humanos en la materia electoral	285
<i>Rubén Jesús Lara Patrón</i>	
Magistrado de la Sala Regional Especializada del TEPJF	
<i>Jorge Sánchez Morales</i>	
Exmagistrado Presidente de la Sala Regional del TEPJF, I circunscripción, Guadalajara	

8.2

Sentencias relevantes de los tribunales electorales locales

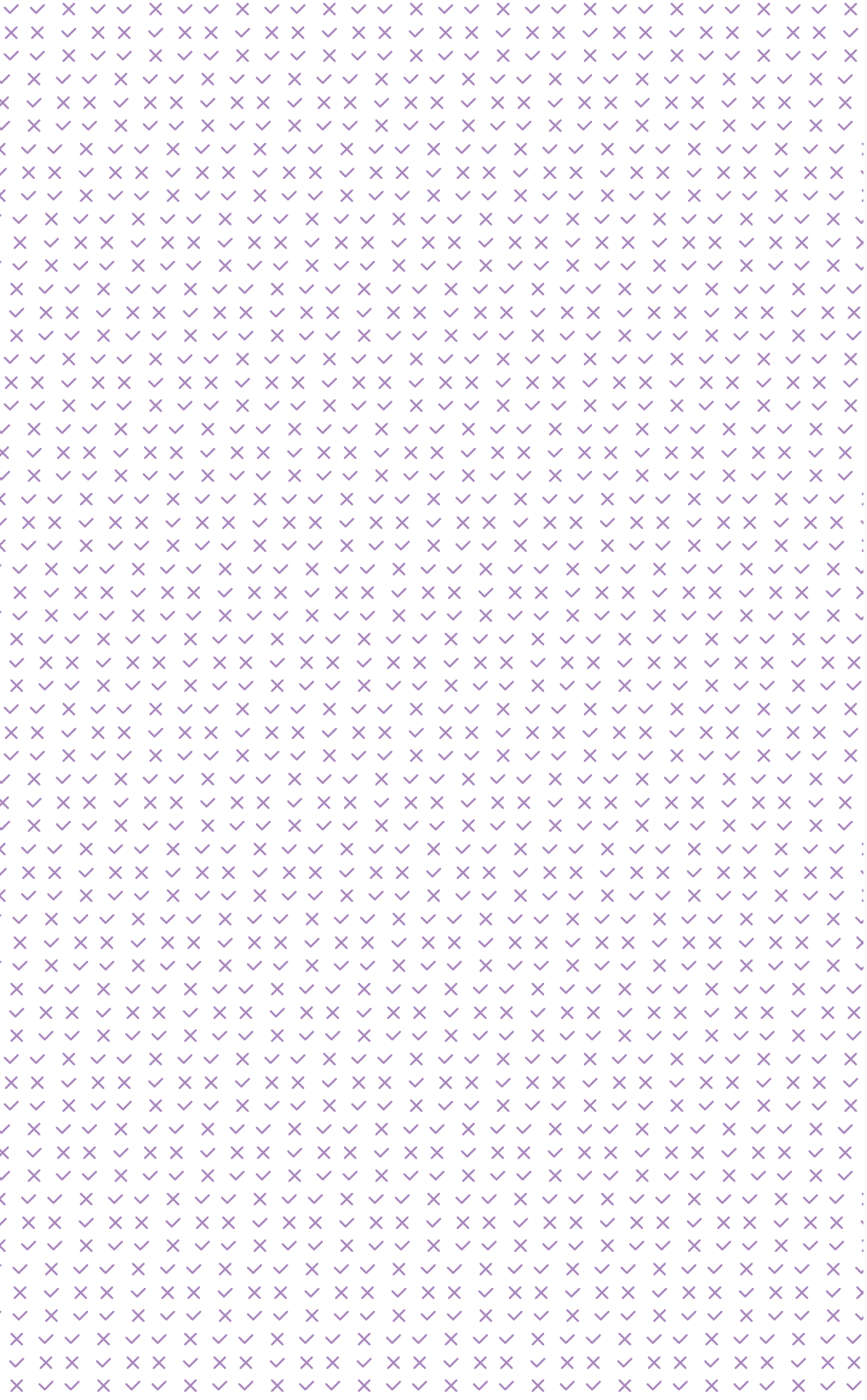
Protección judicial de los derechos humanos en la materia electoral	319
<i>Martha Elena Mejía</i>	
Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Morelos	

Protección judicial de los derechos humanos en la materia electoral	329
<i>Norma Angélica Sandoval Sánchez</i>	
Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral Estatad de Puebla	

8.3

Sentencias relevantes del Tribunal Electoral de la Ciudad de México

La protección de los grupos vulnerables en la Ciudad de México	343
<i>Martha Leticia Mercado Ramírez</i>	
Magistrada Electoral del TECDMX	



Prólogo

Raymundo Gama Leyva
*Profesor titular de tiempo completo y
Coordinador general del programa de
seminarios en filosofía del derecho en el ITAM.*





El Tribunal Electoral de la Ciudad de México ha puesto empeño en la publicación de obras útiles, accesibles y relevantes para la ciudadanía. La presente obra sigue esas directrices, en especial tratándose de un tema que incide transversalmente en la protección de los derechos humanos, como lo es el control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas de carácter general, tanto a nivel nacional como local.

Las contribuciones de las diecinueve autoras y autores ofrecen una visión panorámica de lo que ha sucedido en nuestro país a partir de los orígenes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, así como de la posterior reforma constitucional en materia electoral de 2014, hasta nuestros días.

La relevante reforma del artículo 1° de la Constitución federal, publicada el 10 de junio de 2011, modificó los principios y criterios de actuación de todas las autoridades públicas (Legislativo, Ejecutivo, Judicial y órganos autónomos) y en todos los niveles (federal, estatal y municipal). Además, dicha reforma, fue acompañada por la interpretación garantista de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).¹

1 La Corte mexicana impulsó el desarrollo expansivo de una gran cantidad de derechos humanos, en asuntos que trascienden directamente en la vida de las personas, y respecto de los cuales no existían parámetros para su cumplimiento. Le dio relevancia al debido proceso, la presunción de inocencia y el derecho de

Así, el control de constitucionalidad implica entre otras cosas conocer el concepto actual de Constitución, la manera en que se interpreta y los medios existentes para su defensa. Por otro lado, la formulación del control de convencionalidad, como se sabe, tuvo origen en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (máximo intérprete de la Convención Americana de Derechos Humanos), a partir de la significativa sentencia en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*.

En el caso *Radilla Pacheco vs. México* (párr. 339), la Corte Interamericana reiteró lo siguiente:

[...] cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

las víctimas a conocer la verdad; privilegió los derechos de las niñas, niños y adolescentes en las controversias familiares; dotó de contenido sustantivo el principio de igualdad entre el hombre y la mujer a través de la perspectiva de género y de la paridad en la vida democrática; desarrolló y defendió los derechos de las personas con discapacidad, las personas y comunidades indígenas, y las minorías sexuales; afianzó la libertad de expresión como piedra angular de la democracia constitucional; y tuteló la autonomía de las personas para elegir y materializar plenamente su proyecto de vida.



El Pleno de la SCJN, al debatir por primera vez sobre la obligatoriedad o vinculatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana, en el asunto Varios 912/2010 (relativo a la ejecución de la sentencia Radilla Pacheco emitida en contra del Estado mexicano) determinó consecuencias distintas tratándose de sentencias en las que México había sido parte en el litigio y las demás donde no había sido parte. Así, cuando México había sido parte en el litigio, las sentencias interamericanas eran vinculantes en sus términos para todas las autoridades mexicanas y para el Poder Judicial, no solo los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en ella.² En cambio, al no ser parte en el litigio, las sentencias interamericanas solo quedaban con el carácter de orientadoras para las y los jueces mexicanos siempre que sean más favorables a la persona en términos del artículo 1º de la Constitución federal.³

Luego, en la contradicción de tesis 293/2011, modificó tal criterio al señalar que los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que México haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para las y los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴ Además, en este mismo asunto, la SCJN dejó atrás la noción de jerarquía normativa tratándose de derechos

2 Tesis P. LXV/2011 (9a.), de rubro: SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO.

3 Tesis P. LXVI/2011 (9a.), de rubro: CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

4 Tesis P./J. 21/2014 (10a.), de rubro: JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

humanos, pues los derechos humanos, sin importar su fuente (constitucional o internacional), constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, aunque con la excepción de las restricciones.⁵

Punto que, por ejemplo, siguió de cerca el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) al analizar la restricción constitucional de adquirir tiempos en radio y televisión, en la sentencia SUP-JDC-1749/2012, al decir que dicha restricción no puede sujetarse al control de convencionalidad.⁶

En materia electoral, la SCJN cuenta con atribuciones de suma importancia en cuanto al control de constitucionalidad y convencionalidad. El Alto Tribunal es competente en exclusiva, a través de la acción de inconstitucionalidad, para declarar la invalidez de leyes electorales (federales y locales) contrarias a la Constitución federal y, en consecuencia, expulsarlas del ordenamiento jurídico. Potestad que ejerce desde la reforma constitucional en materia electoral de 1996.

Por su parte, también tiene incidencia en la materia electoral al tener el Pleno de la SCJN una función unificadora de la jurisprudencia en caso de contradicción de criterios sostenidos por las Salas del TEPJF y las Salas o el Pleno de la SCJN.

En ese sentido, tanto el TEPJF, como los tribunales electorales locales, si bien no tienen permitido declarar la invalidez de leyes electorales, pueden dejar de aplicarlas en casos concretos cuando determinen que son contrarias a la Constitución.

5 Tesis P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

6 Tesis XXXIII/2012, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL DE ADQUIRIR TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN NO PUEDE SUJETARSE AL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.



Cabe destacar que durante muchos años existió un gran espacio en nuestro sistema constitucional, con relación a la falta de un medio judicial específico que permitieran a un ciudadano o ciudadana cuestionar la constitucionalidad de una ley electoral cuando su esfera jurídica hubiese sido agraviada en sus derechos políticos. Con la reforma electoral de 2007-2008, se dieron innovaciones importantes, que dotaron al TEPJF de la facultad de resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la ley fundamental, destacando que las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esa facultad se limitarán al caso en concreto sobre el que verse el juicio.⁷ De este modo, y por primera vez, se reconoció una competencia expresa al TEPJF para ejercer control de constitucionalidad de las leyes electorales. Asimismo, se devolvió al órgano jurisdiccional electoral la posibilidad de realizar un control difuso a través del cual inaplique una ley electoral contraria a la Constitución.

En los años posteriores a la reforma constitucional de derechos humanos y a los criterios manifestados por la SCJN con relación a la ejecución del control de convencionalidad, el TEPJF ha emitido importantes sentencias que han cambiado la dirección de las elecciones federales y locales, aumentando la protección y ejercicio de los derechos políticos electorales, cuyos temas han versado en materia de igualdad de género, libertad de expresión en las contiendas electorales, la procedencia de los medios de impugnación, el sistema normativo interno de los pueblos indígenas, entre otros.

Por su parte, la reforma constitucional en materia electoral de 2014 implicó un rediseño sustantivo de los fundamentos del sistema electoral mexicano, logrando (i) afianzar en el régimen

7 El artículo 99, párrafo sexto, constitucional dispone: Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

electoral nuevas vías de participación externas a los partidos; (ii) acceso e incidencia sobre las decisiones públicas (como las candidaturas independientes y la consulta popular); y (iii) sobre todo, estableció un nuevo régimen de distribución de competencias modificando en forma sustantiva aspectos por demás relevantes de la organización de las elecciones creándose una autoridad electoral nacional.⁸

La evolución de la justicia electoral en nuestro país radica en los constantes procesos de transformación política y jurídica, encabezados por las diversas reformas constitucionales.

Cabe destacar que a lo largo de los ocho capítulos que comprende esta obra, se encontrará un análisis de los orígenes y desarrollo del control de constitucionalidad y convencionalidad en México, concretamente a partir de lo decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco y la contribución que tuvo este asunto en los procesos de reparación.

Al mismo tiempo, se compilan visiones y reflexiones desde diversas aristas sobre el gran impacto que han tenido

8 La reforma de 2014 plantea cambios importantes y ordena la creación de una Ley General de Partidos Políticos que establezca un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales. El cambio más importante es la introducción de las coaliciones flexibles y la modificación en la definición de la coalición parcial. Las coaliciones flexibles serán para postular al menos el 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el 50% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, también bajo una misma plataforma (artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f). Antes de la reforma, la obligación de acatar la cuota de género obedecía a un mandato legal de garantizar que ningún género tuviera más de 60% de candidaturas en las elecciones legislativas. Con la reforma 2014 ese mandato pasó al orden constitucional, imponiendo a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad de género; es decir, que se integren las listas con el 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales (art. 41, base I).

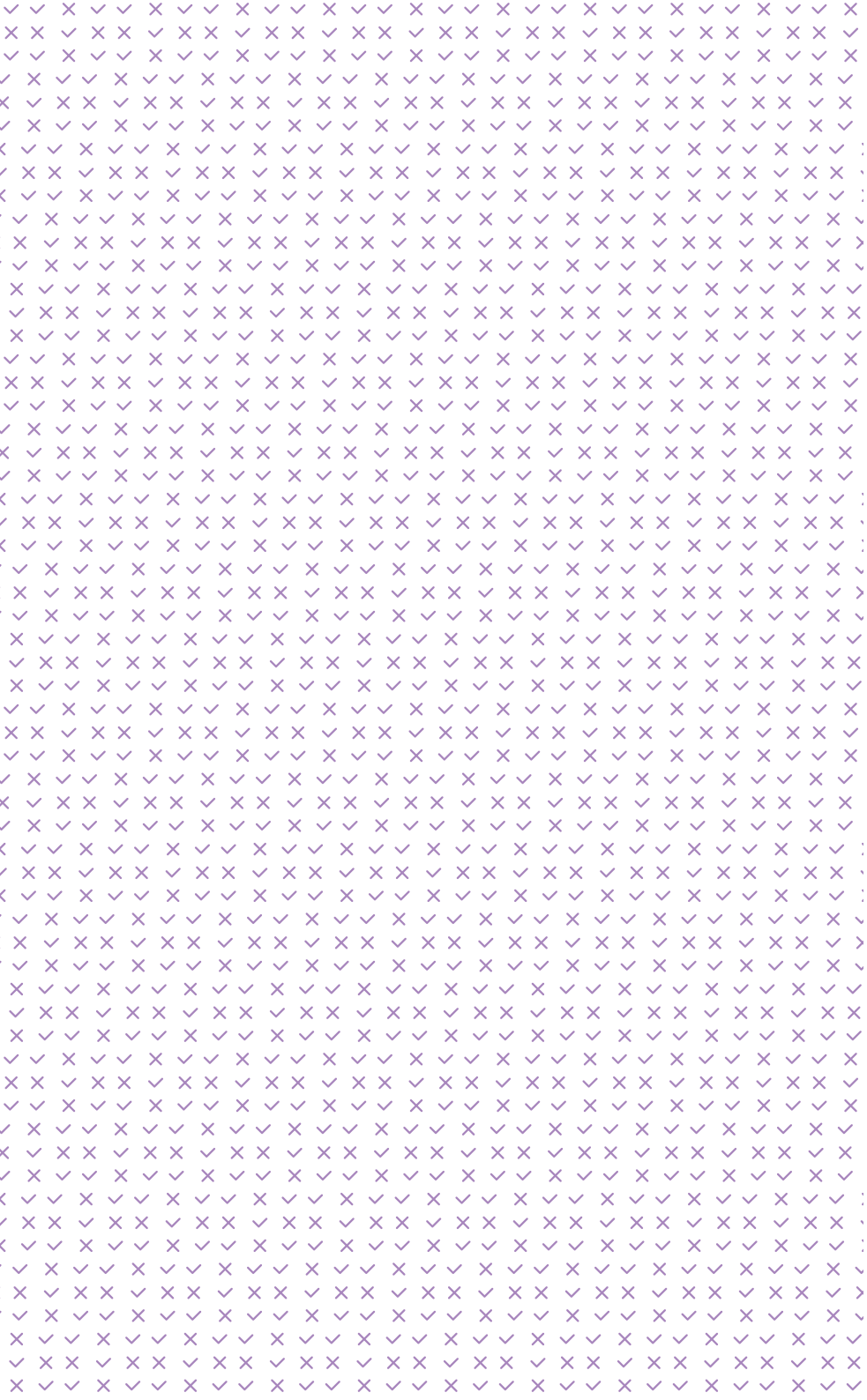


respectivamente dichas reformas. Es, de igual forma, un documento analítico elaborado por reconocidas personas especialistas, quienes aportan desde su vasta experiencia —de investigación académica, jurisdiccional, administrativa o electoral— un punto de vista teórico-práctico y refieren la relevancia sobre la génesis, evolución y aplicación del control de constitucionalidad encaminado a la protección de la dignidad humana.

Análogamente, aborda lo relativo al control de convencionalidad, la interpretación pro persona y el test de proporcionalidad utilizado en el juicio de amparo; el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía; y la conceptualización de los principios que rigen el actuar de todas las autoridades en aras de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, logrando llevar al lector a una comprensión más clara del sistema jurisdiccional mexicano en su conjunto. También se aborda la protección de los derechos político-electorales en el ámbito nacional e internacional con el análisis de casos relevantes, tales como el Caso Castañeda Gutman vs. México, el caso Yatama vs. Nicaragua y la contradicción de tesis 293/2011.

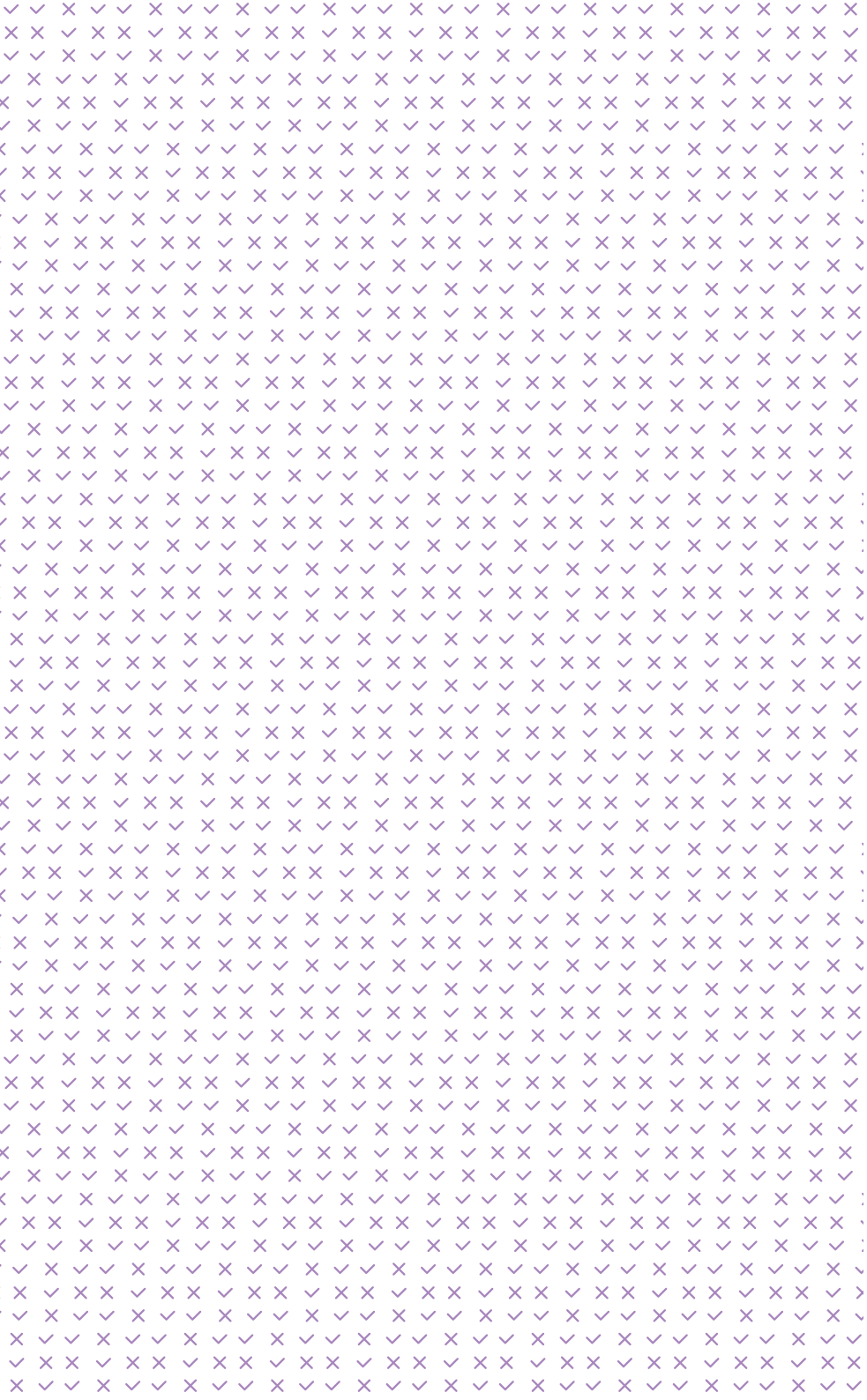
En resumen, las reflexiones presentadas en esta obra permiten adentrarnos, desde diversas miradas, en el impacto que ha tenido la labor de los tribunales en la protección de los derechos humanos de todas y todos.

Ciudad de México, mayo de 2022



I

**Aportaciones relevantes del caso
Rosendo Radilla Pacheco vs.
Estado Mexicano ante la Corte
Interamericana de Derechos
Humanos. Génesis de la reforma
de 2011 en materia de Derechos
Humanos**



**Aportaciones relevantes
del Caso Rosendo Radilla
Pacheco vs. Estado Mexicano
ante la Corte Interamericana
de Derechos Humanos**
*Génesis de la Reforma de 2011
en materia de derechos humanos*

Alejandro David Avante Juárez
Magistrado de la Sala Regional Toluca del TEPJF



Alejandro David Avante Juárez es magistrado Electoral de la Sala Regional Toluca del TEPJ F, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal.

Es Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle; cuenta con Maestría en Derechos Humanos y Democracia por FLACSO, así como en Justicia Constitucional y Derecho Electoral por la Universidad de Castilla-La Mancha, España, y Doctorado en Derecho con Mención Honorífica por el IIJ de la UNAM.

Dentro del Poder Judicial se ha desempeñado con diversos cargos: en el TEPJF como Secretario Técnico de la Comisión de Administración, Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior; en el Consejo de la Judicatura en 2011 fue designado Juez de Distrito y en 2015, Magistrado de Circuito.

protección judicial, respectivamente, en perjuicio de Rosendo Radilla Pacheco.

Los hechos objeto de la denuncia consistieron en la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, a cargo del Ejército Mexicano en el estado de Guerrero en el año de 1974, y violaciones derivadas de tal acontecimiento, en tanto que el Estado mexicano no había establecido su paradero, ni se habían encontrado sus restos.

Al conocer la denuncia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró responsable al Estado mexicano y, entre otros aspectos, condenó al Estado a conducirse con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable en el desahogo de la investigación y, en su caso, los procesos penales que derivaran de la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco. Ello, para determinar las responsabilidades penales correspondientes y aplicar efectivamente las sanciones conducentes.

Como ya se precisó, la sentencia del caso Radilla constituye el primer contacto del Poder Judicial de la Federación con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esto es así pues la Suprema Corte asumió que debía realizar actos en cumplimiento de esa sentencia.

Como tal, el impacto de tal determinación en el orden jurídico nacional fue de una magnitud importante; por una parte, los sectores encargados de la defensa de los derechos humanos la recibieron satisfactoriamente, mientras que en el ámbito de la administración de justicia originó diversas interpretaciones que trascendieron al llamado control de convencionalidad.

El caso Rosendo Radilla, en el que la Corte Interamericana condenó a México, es desde mi visión, un ejemplo de la adopción de la jurisprudencia internacional en el derecho mexicano, y cobra especial relevancia en el contexto del respeto a los derechos humanos.

En tal sentido, las relaciones entre el derecho internacional de los derechos humanos, que vinculan a un Estado por ser parte de la Convención, y en consecuencia a su derecho interno,



implica: a) la incorporación del derecho internacional al derecho interno; b) la jerarquía de las normas internacionales de derechos humanos, al derecho interno, y c) el carácter auto aplicable de las normas internacionales en el ámbito interno, en especial, la de los tratados internacionales de derechos humanos.

Como se anticipó, lo decidido en el caso Radilla derivó en el asunto Varios 912/2010, respecto del cual conviene identificar, en esencia, los aspectos de mayor relevancia.

Se determinó cuál debe ser la posición del Poder Judicial en cuanto a las sentencias emitidas por la Corte Interamericana y en cuanto al control de convencionalidad de carácter difuso, cómo debe ejercerse, quién debe ejercerlo y qué efectos causará.

Estableció que la Suprema Corte no es competente para analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es correcta o incorrecta, o si se excede en relación a las normas que rigen su materia y proceso.

Que en sede de jurisdicción nacional no puede hacerse ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana, ya que para el Estado mexicano dichas sentencias constituyen cosa juzgada y, por ende, lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos.

Que debe acudirse a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorecedor y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger.

En lo tocante al control de convencionalidad estableció que, si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados, sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia.

Para ello, la decisión en comento desarrolló cómo debe realizarse el análisis para ejercer dicho control y enuncia las diversas herramientas de interpretación al momento de llevarlo a cabo contemplando todos los derechos humanos contenidos en la Constitución federal, así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte; criterios vinculantes de la Corte Interamericana establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.

En relación con el contenido de la reforma al artículo 1° constitucional, precisó que el análisis de dicho control se resume al deber de las autoridades de aplicar en todo momento el principio pro persona, haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia.

Finalmente, la resolución presenta un análisis que señala cuáles son los diferentes controles de constitucionalidad y convencionalidad que pueden ejercerse conforme al ordenamiento jurídico mexicano, qué autoridades son competentes en atención al tipo de control y qué efectos resultan de cada uno de ellos.

A partir de lo anterior, cobran notoriedad las implicaciones constitucionales de la interacción entre los órdenes internacional y nacional al aplicar el control de convencionalidad y la interpretación conforme, sus implicaciones generales a partir de su surgimiento en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el impacto en el derecho interno del caso mexicano. Lo cual evidenció una nueva fisonomía del derecho en nuestro país y que se formalizó a través de las reformas constitucionales sobre derechos humanos que se encuentran en vigor desde junio de 2011.

En otras palabras, México inició una nueva etapa en su vida jurídica con la llamada constitucionalización de los derechos



humanos, con la imposición de obligaciones concretas a cargo de todas las autoridades públicas, con el propósito de alcanzar el pleno respeto y garantía de tales derechos.

En virtud de lo hasta aquí expuesto, puede sostenerse que, tanto la reforma de junio de 2011, como la publicación del engrose del asunto Varios 912/2010 respecto del caso Rosendo Radilla, corresponden a sucesos de gran relevancia para nuestro derecho. Puede decirse que los orígenes del control de convencionalidad en México se dieron como consecuencia de esos acontecimientos.

Para tener claro sobre qué debemos entender por control de convencionalidad, vale la pena referir al concepto empleado por la maestra Roselia Bustillos, quien señala que “es el mecanismo que se ejerce para verificar que una ley, reglamento o acto de las autoridades del Estado, se ajustan a las normas, los principios y obligaciones de la Convención Americana de los Derechos Humanos”.¹

Lo anterior se entiende como la revisión que debe hacerse para constatar que la conducta de los órganos revisados está de acuerdo con el tratado internacional aplicable al caso.

Ahora bien, a partir de lo anterior es factible señalar que el control de convencionalidad difuso corresponde a todas y todos los jueces del país. Sobre ello, Miguel Carbonell considera lo siguiente: “Pasamos de un modelo de control de constitucionalidad que podríamos llamar semi-concentrado (en el que participaban varios jueces, pero todos de nivel federal), a un modelo de mayor complejidad en el que se suma el control de convencionalidad y se amplía hacia todos los jueces. Lo que

1. Roselia Bustillos Marín, “Líneas jurisprudenciales. El control de convencionalidad: La idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral”, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 6. Disponible en: http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control_de_Convencionalidad.pdf

tenemos en consecuencia, es un sistema difuso de control de convencionalidad”.²

Debemos tener presente que el control de convencionalidad se traduce en la posibilidad que tienen las y los jueces de analizar si en un caso concreto una norma interna es contraria a un tratado internacional en materia de derechos humanos y, en su caso, tienen la facultad de inaplicar la norma interna cuando el instrumento internacional sea más favorable a la persona —principio pro persona— y no exista restricción constitucional, mientras que lo difuso se refiere a que dicha actividad la pueden realizar todos los órganos jurisdiccionales del país.

En este punto, debemos decir que existen garantías constitucionales que se ejercen de forma concentrada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que tienen como efecto invalidar la norma, mientras que los órganos jurisdiccionales sólo se encuentran facultados para inaplicar la norma jurídica.

Para la Corte, las y los jueces federales pueden declarar la invalidación de una norma general. Esto implica que pueden expulsar a la norma del sistema jurídico de forma que como regla general no pueda volver a aplicarse en ningún caso.

En lo tocante a los jueces y juezas locales su facultad comprende la posibilidad de decretar la inaplicación de las normas generales, lo que tendría como efecto que tales normas no se apliquen a un caso concreto bajo conocimiento de las autoridades judiciales locales, sin que ello afecte a su vigencia ni limite la posibilidad del resto de autoridades para seguirlas aplicando a casos que se presenten más adelante.

Aunado a lo anterior, podemos decir que también existe el control de convencionalidad concentrado, el cual es explicado en forma clara por el autor José de Jesús Orozco Henríquez: “[...] una vez agotados los recursos internos previstos en los respectivos países miembros de la OEA, de manera subsidiaria

2. Miguel Carbonell, *Introducción General al Control de Convencionalidad*, México, Porrúa, 2013, p. 30.



y complementaria, se surte la competencia de la Comisión Interamericana para conocer de las peticiones que se le presenten con tal motivo [...]”.³

Desde mi perspectiva, tanto el derecho como los principios constitucionales han evolucionado a través de la función jurisdiccional; es decir, a partir de resoluciones se ha construido una doctrina judicial encauzada a la defensa de los derechos humanos.

A lo anterior debemos agregar la reforma en materia de derechos humanos y su aportación fundamental, que es la introducción formal de los principios *pro homine* y de interpretación conforme, tendentes a ampliar la esfera de los derechos humanos y su defensa.

Este cambio constitucional colocó a las personas juzgadoras federales ante un nuevo paradigma en la defensa de los derechos humanos, que a la fecha ha planteado diversos retos a la jurisdicción nacional.

El modelo actual contempla diversos criterios de interpretación de la norma: la interpretación conforme, distinción de reglas y principios, ponderación por colisión de derechos fundamentales, la interpretación más favorable a las personas —ya sea que se encuentren consignados en la Constitución general o en los tratados internacionales—, así como el control convencional difuso.

Aunque siempre han sido importantes los tratados internacionales ahora cobran mayor realce en materia de derechos humanos, no sólo para su aplicación por el Poder Judicial de la Federación, sino por todos los órganos jurisdiccionales, incluyendo tribunales administrativos y tribunales locales, lo que implica un control difuso y de convencionalidad, interpretando

3. José de Jesús Orozco Henríquez, *Control de la Convencionalidad en Materia Electoral*, Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, núm. 29, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 16.

con la norma más favorable para las personas —principio *pro homine* o *pro persona*—.

Establecido lo anterior, para efectos del ensayo resulta útil aludir a las directrices que se introdujeron como parte de la reforma al 1º constitucional:

1. Que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;
2. Se introdujeron los principios de interpretación conforme y *pro homine*, al establecer que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Esos nuevos postulados constitucionales fueron, como ya se apuntó, fundamentales en la fijación de los criterios derivados del expediente Varios 912/2010, y su observancia ha llevado a las personas juzgadoras ordinarias a emitir criterios que en opinión de algunos y algunas resultan opinables.

En su momento, se concluyó que la finalidad de la reforma constitucional aludida fue la de seguir la tendencia internacional de los Estados para buscar las condiciones propicias para la ampliación de los derechos humanos; es decir, para que éstos no sólo sean aquéllos contemplados en la Constitución federal, sino en los tratados internacionales, y que esa ampliación se rige por los principios *pro homine* e interpretación conforme, que se introducen en el texto constitucional.

Es preciso señalar que, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, no implicó la eliminación del principio de supremacía constitucional, o que los tratados internacionales en materia de derechos humanos tengan el nivel de supremacía que tiene la Constitución, por dos razones fundamentales,



porque los tratados internacionales para formar parte del orden jurídico, se debe observar el procedimiento que la propia Carta Magna fija para ello, y porque están sujetos a control constitucional, a través de la acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo, en cambio, la Constitución, no.

Si bien, no es posible plantear la inconventionalidad de un precepto de la Constitución federal, también lo es que eso no significa que puedan existir disposiciones de rango constitucional que trastoquen derechos humanos, supuesto en el cual el Tribunal Constitucional, como intérprete último de ésta, debe llevar a cabo un ejercicio en el que interprete el artículo de tal manera que lo haga acorde con el sistema constitucional, pues como se demostró, ello se ha hecho mediante la interpretación sistemática de la propia Carta Magna.

La reforma constitucional sobre derechos humanos no se traduce en que la o el juzgador, con el pretexto de la defensa de derechos fundamentales, deje de aplicar otros principios o derechos propios de la función jurisdiccional, toda vez que ello implicaría un efecto negativo en el acceso efectivo a la justicia.

La influencia de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos puede resultar orientadora en la función jurisdiccional del Estado mexicano, pero no se debe propiciar que su existencia acote la libertad de decisión de la persona juzgadora.

Establecidos los elementos que a partir del caso Radilla fueron identificados en nuestro derecho, así como la repercusión que esto tuvo en el análisis de asuntos en sede jurisdiccional, merece la pena señalar que en materia electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha realizado una labor muy importante en pro de la defensa de los derechos político-electorales de la ciudadanía, especialmente de los sectores de la sociedad que se encuentran marginados, a través de la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Podría decirse que el juicio ciudadano es el medio de impugnación en el que, con mayor regularidad, se ejerce el control

de convencionalidad; lo anterior es así porque resulta evidente que dentro del catálogo de derechos humanos encontramos los derechos políticos (derecho a votar y ser votado, incluida su vertiente de acceso al cargo, asociación, reunión, afiliación y hasta cuestiones de derecho de petición e información de carácter político y otros temas del derecho a integrar órganos electorales y temas de participación política (género e indígenas).

Es evidente el ejercicio de control de convencionalidad en este tipo de asuntos, al tratarse de la protección de derechos humanos en su vertiente de derechos políticos, y sólo a manera de ejemplo basta decir que la Sala Superior ha emitido resoluciones para garantizar el derecho de los pueblos indígenas en su autogobierno y designación de sus representantes conforme a sus usos y costumbres, así como resoluciones que van encaminadas a la paridad de género en las candidaturas, temas que por supuesto son protegidos por tratados internacionales, en los que resulta aplicable la maximización de los derechos fundamentales.

De igual forma, considero que el Recurso de Reconsideración tiene un margen importante para ejercer el control de constitucionalidad y de convencionalidad, en razón de que su materia de conocimiento deriva de las sentencias de origen de las Salas Regionales; es decir, le corresponde revisar si éstas cumplieron o se excedieron en la interpretación del control de constitucionalidad y de convencionalidad.

Por lo anterior, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante el ejercicio del control de convencionalidad, pueden válidamente inaplicar normas electorales que representen un obstáculo para el ejercicio de derechos fundamentales, en este caso de carácter político-electoral, a fin de proteger a grupos que históricamente han sido reprimidos en sus derechos fundamentales.

En resumen, son varios los temas en los que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha ejercido el control de convencionalidad. En una primera etapa, se pronunció sobre la inconstitucionalidad del escrito de protesta, la causal



abstracta, la nulidad por violación a principios, la interpretación conforme, y el derecho a voto de las personas en libertad caucional, entre otros temas.

En una segunda etapa, correspondiente a la facultad de control concreto, se pronunció sobre el derecho a ser votado y las candidaturas independientes. Finalmente, en lo relativo a la etapa del nuevo paradigma, el Tribunal ha resuelto sobre temas relevantes como la libertad de expresión en el orden intrapartidista, derechos de las comunidades indígenas, candidaturas independientes, paridad horizontal y la reelección.

En efecto, son diversos los temas que han propiciado que la persona juzgadora en materia electoral acuda al control de convencionalidad en aras de garantizar los derechos de las y los justiciables.

Como conclusión, a continuación presentó diversas reflexiones surgidas a partir del análisis del control de convencionalidad como herramienta útil para la o el operador jurídico y su aplicación en nuestro sistema jurídico.

El caso Radilla marcó un precedente trascendental en nuestro país, para la protección de los derechos humanos ante cualquier violación por cualquier autoridad u órgano del Estado.

Lo anterior ha evolucionado con la emisión de sentencias dictadas acorde con el ámbito constitucional interno y los compromisos que el Estado mexicano ha asumido en tratados internacionales, pero sobre todo, brindando un ejercicio prudente de la importante función de ser máximo intérprete del sistema jurídico que nos rige.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos ha generado un gran desarrollo de la justicia en México. La obligación de la autoridad de velar por el cumplimiento de las normas de derechos humanos constituye una responsabilidad, porque queda en manos de la propia autoridad la facultad de decidir en aras de proteger los derechos de la persona en quien recaiga un derecho o de quien haya sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales.

La aplicación del control de convencionalidad requiere de una mejor formación de quienes tienen en sus manos la impartición de justicia, tal como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su recomendación en el caso Radilla, y reiterada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que será tarea continua del Estado mexicano brindar la capacitación en esta materia a fin de lograr una justicia más humana.

El ejercicio del control de convencionalidad puede aplicarse siempre que se trate de un derecho humano y siempre que no exista restricción expresa en la Constitución general, si no hay dicha restricción se aplica la norma más benéfica a la persona. El control de convencionalidad que realizan las y los jueces sólo puede aplicarse en los casos en que se encuentre en riesgo o afectación el goce de un derecho humano, lo cual pueden realizarlo de manera oficiosa.

Los órganos jurisdiccionales antes de inaplicar la norma contraria a la Constitución general deben realizar una interpretación conforme.

En el ejercicio del control de convencionalidad, debe verificarse que la norma restrictiva cumpla con los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, así como aplicar los principios protectores de los derechos humanos establecidos en la Constitución general.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es obligatoria en todos los casos en que el Estado mexicano hubiera sido parte y en los demás casos se debe verificar si la misma es vinculante para el caso concreto, buscando una armonía con la jurisprudencia nacional (interpretación conforme) y, si no fuera posible, se deberá preferir el criterio más benéfico para las personas.

Las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejercen un control semiconcentrado de constitucionalidad y convencionalidad. Mientras que los tribunales federales y locales ejercen un control difuso de constitucionalidad



y convencionalidad, lo cual abarca a los tribunales electorales locales.

Por otra parte, las autoridades administrativas sólo se encuentran facultadas para interpretar en el sentido más favorable para la persona, pero no ejercen control de constitucionalidad o convencionalidad, lo cual abarca al Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales.

Lo hasta aquí expuesto resalta la importancia de lo resuelto en el caso Radilla, y sus implicaciones en los elementos que actualmente integran el sistema jurídico mexicano. Sin duda, el control de convencionalidad representa un mecanismo jurisdiccional para que las y los jueces identifiquen y determinen si una autoridad vulnera algún derecho protegido por normas de carácter internacional. Por último, es importante señalar que la voluntad de las y los jueces será esencial para hacer eficaz y funcional el nuevo paradigma del sistema de control de convencionalidad difuso.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2021. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_130420.pdf.

Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, núm. 7, Control de Convencionalidad, p. 6. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/controlconvencionalidad8.pdf>

Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos (CoIDH).

Expediente Varios 912/2010 (SCJN).

Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México: IJ-UNAM, 2011.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Sánchez Gil, Rubén, *Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad*, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.



**Aportaciones relevantes
del Caso Rosendo Radilla
Pacheco vs. Estado Mexicano
ante la Corte Interamericana
de Derechos Humanos**

*Génesis de la reforma de 2011 en materia
de derechos humanos*

Nashieli Ramírez Hernández
*Presidenta de la Comisión de Derechos
Humanos de la Ciudad de México*



Nashieli Ramírez Hernández es especialista en Investigación Educativa y Ejercicio de la Docencia por UNAM. Ha participado programas y estudios de derechos humanos, indicadores, formación de profesoras y profesores y capacitadores; organización y participación social; desarrollo social, rural y comunitario; fortalecimiento municipal, género, microfinanciamiento, desarrollo sustentable, migración y derechos de la infancia, tanto en el ámbito de la administración pública como en el no gubernamental.

Fue integrante del Grupo de Expertos en Primera Infancia de la Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y forma parte del Consejo Consultivo del Sipinna Nacional. Ha participado en más de cincuenta investigaciones y estudios en varias temáticas sociales. Es autora, coautora y coordinadora de diversos libros.

En la actualidad es Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos en la Ciudad de México y de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos; así como integrante del Consejo Directivo de la Alianza Global del Ombudsperson Local y socia del Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensor del Pueblo.



Pareciera que el bombardeo noticioso en torno a las desapariciones forzadas y a manos de particulares en el país corresponde a eventos propios de este siglo y desencadenados por la declaración de la llamada Guerra contra el Narco en 2006.

La sentencia sobre el Caso Rosendo Radilla fue una oportunidad no sólo para trazar una ruta de justicia y verdad para la familia de este líder social y expresidente municipal guerrereño y su comunidad, sino para develar las fallas estructurales en el sistema de justicia militar, ejercicio de la fuerza por parte de integrantes del Estado y la estrategia institucional de ataque a las disidencias políticas y sociales en el país. Sin duda, los elementos de análisis derivados de esta sentencia son útiles para problematizar, a la luz de la realidad actual, en materia de violaciones graves a derechos humanos en el país en general y sobre la desaparición forzada de personas en particular.

A diez años de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en el país aún existen rutas pendientes para la consolidación de los principios, derechos y mecanismos de garantía y protección reconocidos en la Carta Magna y el bloque de constitucionalidad completo.

Quizás, el principal reto sea, no únicamente la disposición y entendimiento de los alcances de ese cambio de paradigma que implica un enfoque de derechos humanos, sino la adquisición en las y los operadores jurídicos de todo los ámbitos y sectores de las habilidades técnicas suficientes para traducir el sistema jurídico a prácticas alineadas con los derechos humanos.

En ese sentido, retomar el contenido de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Rosendo Radilla Pacheco y reconocer sus aportes, contribuye a entender el impacto en ambas dimensiones: técnico-jurídico e histórico-social.

Respecto a las primeras, sobre el enfoque técnico-jurídico, la sentencia de la Corte Interamericana decantó lo que debía de entenderse como control de convencionalidad a la luz del



nuevo paradigma constitucional y las obligaciones correspondientes para la autoridad judicial en el país.

En primer lugar, es preciso reconocer la actuación de oficio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para ello, pues al Acuerdo por el que se ordena la publicación de algunos párrafos de la sentencia difundido en el *Diario Oficial de la Federación* en febrero de 2010,¹ le siguió la solicitud del presidente de la SCJN para determinar el trámite que debería corresponderle a la sentencia en el Caso Radilla Pacheco, aun cuando ésta no ordenó al Poder Judicial a alguna acción precisa.

Si bien la sentencia del Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México fue emitida días antes de la resolución del Caso Radilla y tuvo un gran impacto en la forma en la que se caracterizó la violencia en contra de las mujeres, el Caso Rosendo Radilla impactó de manera importante el marco general de actuación respecto al sistema jurídico mexicano, tanto por los derechos violados como por incluir en la sentencia obligaciones que implicaban cambios estructurales de gran importancia, así como por definir el marco de interpretación a la luz del nuevo marco constitucional.

El Pleno de la SCJN votó de manera mayoritaria a favor de analizar la sentencia dictada por la Corte Interamericana sobre el Caso Rosendo Radilla a pesar de que no existió notificación formal al Poder Judicial de la Federación.

En un segundo momento procesal, por mayoría de siete votos se determinó que ante una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la cual se determinan obligaciones directas y específicas a cargo del Poder Judicial de la Federación, sí podría éste proceder por cuenta propia

1. ACUERDO por el que se ordena la publicación de los párrafos uno a siete, cincuenta y dos a sesenta y seis, y ciento catorce a trescientos cincuenta y ocho de la Sentencia emitida el veintitrés de noviembre de dos mil nueve, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso número 12.511, Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5131043&fecha=09/02/2010

a su cumplimiento sin coordinarse con otros poderes del Estado mexicano.

También votaron en el sentido de que el análisis respectivo debía realizarse atendiendo a la totalidad de la sentencia y no únicamente de los párrafos ordenados para su publicación y difusión en el *Diario Oficial de la Federación*.

Las personas ministras de la SCJN consideraron necesario “hacer una declaración acerca de la posible participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, ante la duda que genera la inexistencia de normas legales expresas que regulen su ejecución, y la importancia que dicho caso reviste para el orden jurídico nacional”.²

Derivado de lo anterior, la mayoría del Pleno determinó que:

- El reconocimiento de la jurisdicción de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos implica la existencia de la obligación de nuestro país de cumplir con la decisión de ese órgano jurisdiccional.
- Debía definirse qué obligaciones concretas le corresponden al Poder Judicial de la Federación, así como cuál sería la forma de instrumentarlas.
- Serían vinculantes para el Poder Judicial la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia y no solamente los puntos de resolución concretos.
- El resto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana que deriva de las sentencias en donde el Estado mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los jueces

² Expediente Varios 912/2010, SCJN.

mexicanos, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona.

- La autoridad judicial del país debe observar los derechos humanos establecidos en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos y acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorecedor y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger.

De manera concreta, la sentencia Rosendo Radilla y el análisis que hizo de ésta la SCJN motivó a que se fijaran dos cuestiones principales: la obligación de jueces y juezas de llevar a cabo un control de convencionalidad *de oficio*; y la restricción del fuero militar en casos específicos.

En cuanto al primer aspecto, se estableció que el control de convencionalidad debía tener el siguiente orden: análisis sobre todos los derechos humanos contenidos en la Constitución federal (con fundamento en los artículos 1º y 133); la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte; los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte; y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.³

3. Caso La Cantuta vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006, párr. 173 y Caso Corte IDH. Caso López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C. No. 302. Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus dispo-



Lo anterior tiene como consecuencia la interpretación conforme en sentido amplio y estricto; es decir, que la autoridad judicial del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Una segunda consecuencia es la obligación para las autoridades de dejar de aplicar una ley cuando no sea posible la interpretación conforme.

Como tercera consecuencia, todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.

En lo que toca al segundo aspecto, la restricción del fuero militar, la conclusión a la que llegó la CoIDH fue en el sentido de que frente a situaciones que vulneren derechos humanos de civiles, bajo ninguna circunstancia puede operar la jurisdicción militar, pues ello les privaría de los derechos asociados al proceso penal no sólo para efectos de la respectiva reparación del daño, sino también para hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia.

En consonancia con lo anterior, el Tribunal Internacional añadió que las víctimas de violaciones a derechos humanos y sus familiares tienen derecho a que tales violaciones sean

siones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.



conocidas y resueltas por un tribunal civil competente, de conformidad con el debido proceso y el acceso a la justicia.

Aunado a lo anterior, vale la pena señalar que, además de la fijación del control de convencionalidad y su consecuente criterio de interpretación conforme en sentido amplio y estricto, se suma un aporte instrumental de la sentencia por el Caso Radilla Pacheco: el fortalecimiento de la jurisprudencia interamericana que distingue entre los actos instantáneos y actos de carácter continuo o permanente como lo es la desaparición forzada.

El acto de desaparición y su ejecución se inician con la privación de la libertad de la persona y la subsiguiente falta de información sobre su destino, y permanece hasta tanto no se conozca el paradero de la persona desaparecida y los hechos no se hayan esclarecido.⁴

Respecto a tal actuación de la SCJN, la propia Corte Interamericana reconoció la actuación del Máximo Tribunal y consideró que haber entrado al análisis del asunto constituyó un avance importante en materia de protección de los derechos humanos no sólo del país, sino también de la región.⁵

En la esfera de la memoria y la verdad, a la que sin duda abonó la sentencia de la Corte Interamericana, a pesar de que hubo resistencia en su momento por parte del Estado mexicano para reconocer que este hecho se produjo en un contexto de desapariciones cotidianas en el estado de Guerrero; al día de hoy y de manera reciente se ha creado la Comisión de la Verdad

4. Caso Rosendo Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Consultado el 25 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf

5. Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de mayo de 2013.

para esclarecer “las violaciones graves a los derechos humanos cometidas entre 1965 y 1990”.⁶

El estudio de la desaparición de personas en México cruza por dos momentos históricos relevantes: el primero durante la llamada Guerra Sucia; el segundo a partir de la llamada Guerra contra el Narco. Los contextos de uno y otro escenario guardan sus importantes diferencias, pero no puede negarse el aporte que hizo la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Rosendo Radilla vs. México, mismo que dio inicio a la instalación de una práctica y cultura jurídicas que, progresivamente, se han ido alineando al paradigma constitucional que incluye el contenido del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

A doce años de la emisión de esa sentencia en sede regional, México recibió, en noviembre de este año, la primera visita del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU y saludó el reconocimiento de la competencia del Comité para examinar quejas individuales, así como la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reconoce el carácter vinculante de las Acciones Urgentes emitidas por el Comité.

También se manifestó a favor de los avances legislativos e institucionales producidos en los pasados años entre los que destaca la adopción de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como de la Ley General de Víctimas.

Asimismo, reconoció la adopción del Protocolo Homologado de Búsqueda y del Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niños, Niñas y Adolescentes, y el establecimiento de las comisiones de búsqueda en el ámbito estatal, del Registro Nacional

6. DECRETO por el que se crea la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5631865&fecha=06/10/2021

de Personas Desaparecidas y no Localizadas, del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF), y del Centro Regional de Identificación Humana en Coahuila.

Adicionalmente, felicitó a las autoridades mexicanas por la creación de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos cometidas entre los años 1965-1990; la creación del Mecanismo Transnacional de Acceso a la Justicia para Migrantes y de la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas dentro del Sistema Nacional de Búsqueda.

No obstante lo anterior, el propio Comité lamentó constatar que se mantiene una situación generalizada de desapariciones en gran parte del territorio del Estado, frente a la cual imperan la impunidad y la revictimización”.⁷

Finalmente, un aspecto obligado por la CoIDH para nuestro país fue la capacitación para modificar las estructuras que permiten las violaciones graves a los derechos humanos como la desaparición forzada. Al respecto, es preciso decir que, aún ahora, persiste la necesidad de formar personal capacitado para la investigación, atención, y sanción de los delitos asociados con la desaparición, mismos que cada vez tienen un enfoque más hacia el derecho de las personas a ser buscadas por el Estado, con la finalidad de desconcentrar de las familias la carga de buscar a sus familiares y, con ello, aportar pruebas que ayuden a su localización en vida.

Por todo lo anterior, el Caso Rosendo Radilla y su resolución jurisdiccional en la más alta sede regional aportó a México la posibilidad de iniciar con bases formales interpretativas para la función judicial y del resto de las autoridades

7. Disponible en: <https://hchr.org.mx/comunicados/conferencia-de-prensa-tras-la-visita-del-comite-de-la-onu-contra-la-desaparicion-forzada-a-mexico/#:~:text=Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%2C%2026%20de,Personas%20contra%20las%20Desapariciones%20Forzadas>

conforme al paradigma constitucional recientemente adquirido, pero también contribuyó a iniciar con los procesos de reparación de cara a las víctimas de hechos que habían sido negados, lo que por sí mismo contribuye a resarcir la memoria colectiva.

**Aportaciones relevantes
del Caso Rosendo Radilla
Pacheco vs. Estado Mexicano
ante la Corte Interamericana
de Derechos Humanos**
*Génesis de la reforma de 2011 en materia
de derechos humanos*

Lourdes Marleck Rios Nava
Maestra en Derecho por la UNAM



Lourdes Marleck Rios Nava es catedrática de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la UNAM; tiene veinte años de experiencia como docente y Consejera Técnica en la misma casa de estudios. Tiene Doctorado por la Universidad de Salamanca; es Auxiliar dictaminador de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Encargada del Seminario de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho, UNAM. Coautora del libro Derecho Marítimo Internacional, además de autora de artículos, voces para revistas y libros.

Ha sido coordinadora y ha participado en el programa de radio UNAM y TV UNAM.

Dicta cursos y seminarios nacionales e internacionales en materia de Derecho Internacional y Derechos Humanos. Es asesora de tesis de equipos representativos de alumnas y alumnos en la Facultad de Derecho de la UNAM donde también imparte el Diplomados de Titulación.

INTRODUCCIÓN

Las reformas constitucionales realizadas en México en materia de derechos humanos publicadas el 10 de junio de 2011, representaron, no sólo una transformación a la Carta Magna, sino que incorporaron un nuevo paradigma que respondió a los requerimientos y nuevos planteamientos de garantía y protección de los derechos fundamentales.

Este artículo tratará de demostrar que el Caso Radilla debe ser considerado una piedra angular en la evolución de las reformas constitucionales de 2011, mediante la incorporación de nuevos aspectos a instituciones como el control de difuso *ex officio* de convencionalidad, la interpretación conforme y el principio pro persona contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE 2011

Surge la pregunta ¿qué son los derechos humanos? Los cuales son definidos por Pérez Luño como: “Un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas,

las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”.¹

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reforma abarca el cambio de denominación antes contemplado de *garantías individuales* por el de “Derechos Humanos y sus garantías”. Este cambio en el título hace una distinción entre “derechos humanos” y “garantías”, conceptos que no deben confundirse, ya que los primeros han sido definidos por grandes autores a lo largo del tiempo como Robert Alexy que los denomina derechos fundamentales.² La diferencia entre “derechos” tanto si se llaman “humanos” como si se denominan “fundamentales” y las “garantías”, según explica Miguel Carbonell, radica en que los primeros se tratan de un concepto de carácter sustantivo y las segundas de carácter adjetivo o procesal.³ El doctor Héctor Fix-Zamudio establece que el término “garantías” se refiere a medios de protección de los derechos humanos.⁴

Gracias a la reforma de 2011 se modificaron los artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “[...] esta reforma amplía derechos, extiende su protección a grupos de personas y refuerza las obligaciones de las autoridades”.⁵ En-

1. Antonio Enrique Pérez Luño, “Los derechos fundamentales”, en Miguel Carbonell, *Los derechos humanos en México*, 1ª ed., México, Flores editor y distribuidor, 2015, p. 3.

2. Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

3. Cfr. Miguel Carbonell, “Los derechos humanos en México”, *op. cit.*, p. 4.

4. Cfr. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, 1ª ed., México, Porrúa, 2015, p. 2.

5. Ariel Alberto Rojas Caballero, *Los derechos humanos en México*, 3ª ed., México, Porrúa, 2019, p. 2.



tre las modificaciones de la reforma se encuentra la transformación del artículo primero constitucional, que establece que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”. Esta disposición reconoce no solamente los derechos fundamentales de la Constitución, sino que además los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales.

La reforma introdujo pautas de interpretación de los derechos humanos en el segundo párrafo del artículo primero Constitucional, en los siguientes términos: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Por lo que se incorporaron nuevas instituciones como, en primer lugar, la *interpretación conforme* que abarca la implementación de un bloque de constitucionalidad, integrado por la Carta Magna y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, a la luz de la cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano.⁶

Y, en segundo lugar, el principio pro persona “[...] tiene como finalidad acudir a la norma más protectora de derechos humanos”.⁷ Este principio de conformidad con Carbonell⁸ tiene dos variantes, la primera corresponde a la *preferencia interpretativa*; es decir, el intérprete ha de elegir, de entre todas las interpretaciones válidas, disponibles para la solución del caso en concreto, aquella interpretación que más optimice un

6. Cfr. José Luis Caballero Ochoa, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona”, en Miguel Carbonell, *El ABC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, 2ª ed., México, Porrúa, 2019, pp. 95 y 96.

7. Mireya Castañeda, *El derecho internacional de los derechos humanos y su recepción nacional*, 1ª ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015, p. 183.

8. Cfr. Miguel Carbonell, *El ABC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, op. cit., p. 97.



derecho fundamental; y, la segunda, se refiere a la *preferencia de normas*; es decir, el intérprete, si puede aplicar más de una norma al caso en concreto, deberá elegir aplicar aquella que sea más benéfica a la persona.

Por otro lado, la reforma estableció la obligación de “todas las autoridades” de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, reconociendo los principios de los derechos fundamentales de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Respecto a los principios de los derechos humanos establecidos por la reforma, Antonio Remiro Brótons explica cada una de estas características: Son *universales*: porque se trata de derechos que son expresión de la dignidad intrínseca de todo individuo. Son *indivisibles, interdependientes e interrelacionados*: porque están unidos, de manera que forman un conjunto indivisible e interdependiente, además de que están interrelacionados. El *principio de progresividad*, cuya finalidad es la maximización de derechos, a través de la norma, reglas, jurisprudencia, políticas públicas o doctrina para garantizar y aplicar la protección de los derechos fundamentales de las personas.⁹

Y finalmente, el principio de *control de convencionalidad*, que fue acuñado por el doctor Sergio García Ramírez, quien utilizó por primera vez el término en su voto concurrente emitido en el Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha definido este principio como:

...el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de Convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplica en los casos concretos y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino

9. Antonio Remiro Brótons, *et al.*, *Derecho Internacional*, Curso General, SNE, España, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 735-737.

también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana.¹⁰

Se establecieron reformas en distintos rubros como en materia de educación, que deberá basarse en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas y de igualdad sustantiva. En el sistema penitenciario, la política exterior reconoció los derechos de asilo y refugio. Prohibió la celebración de tratados que alteren derechos humanos, previamente incorporados al sistema jurídico mexicano. Reconoció la garantía de audiencia previa a las personas extranjeras de cara a su eventual expulsión de México. La obligación de las autoridades para fundar y motivar su eventual negativa a aceptar recomendaciones del *Ombudsman*. El principio de autonomía de los organismos de defensa de los derechos humanos en los Estados reconoció la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar hechos que constituyan violaciones graves a derechos humanos.¹¹

CASO ROSENDO RADILLA PACHECO VS. ESTADO MEXICANO ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Rosendo Radilla Pacheco, mexicano nacido en Las Clavellinas, Guerrero, el 1 de marzo de 1914. Fue campesino, un líder social, se dedicó al cultivo y venta del café y presidente municipal

10. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf, párr. 124. Consultado el 23 de octubre de 2021.

11. Alfonso Herrera García, *La interpretación de los derechos humanos y sus garantías por la Suprema Corte de Justicia. Una aproximación constitucional*, 1ª ed., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, pp. 29 y 30.

de Atoyac, Guerrero, entre 1955 y 1956.¹² El 25 de agosto de 1974 Rosendo Radilla Pacheco fue detenido y desaparecido, lo acompañaba su hijo Rosendo Radilla Martínez; fue detenido en un retén militar, por ser un simpatizante expreso de los movimientos guerrilleros de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez, situación plasmada en los corridos de su autoría.¹³ Posteriormente a su detención, fue visto en el Cuartel Militar de Atoyac de Álvarez, con evidencias de haber sido agredido físicamente. No se volvió a saber de su paradero.¹⁴

Rosendo Radilla forma parte de centenares de personas desaparecidas los tiempos de la Guerra Sucia. La Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, en su “Informe histórico a la sociedad mexicana” de 2006, reportó que en 1974 el número de desaparecidos ilegalmente asciende a 348 casos.¹⁵

La familia de Rosendo Radilla Pacheco lo buscó por todas las oficinas de los gobiernos locales y en cárceles tanto de

12. *Cfr.* Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/noticia/rosendo-radilla-pacheco-desaparicion-forzada>. Consultada el 10 de noviembre de 2021.

13. *Cfr.* Humberto Francisco Guerrero Rosales, “El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Transición Democrática en México, Lecciones del Caso Rosendo Radilla Pacheco”, en Luis González Placencia y Julieta Morales Sánchez (coords.), *Derechos Humanos, Actualidad y Desafíos II*, 1ª ed., México, Fontamara, 2012, pp. 162 y 163.

14. *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ficha Técnica del Caso Rosendo Radilla. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=360. Consultada el 15 de noviembre de 2021.

15. La Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, en el “Informe histórico a la sociedad mexicana”, reportó que en 1974 el número de desaparecidos ilegalmente asciende a 348 casos. *Cfr.* Humberto Francisco Guerrero Rosales, “El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Transición Democrática en México, Lecciones del Caso Rosendo Radilla Pacheco”, en Luis González Placencia y Julieta Morales Sánchez (coords.), *Derechos Humanos, Actualidad y Desafíos II*, *op. cit.*, p. 162.

Guerrero como de la Ciudad de México;¹⁶ interpusieron diversos recursos a fin de que se investigaran los hechos y se sancionaran a las y los responsables. El primer recurso interpuesto fue la causa penal, que posteriormente fue dirigida a la jurisdicción penal militar. El Estado no realizó mayores investigaciones, ni se sancionaron a los responsables.¹⁷ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación 26/2001, en la que reconoció la práctica de desaparición forzada como política de Estado, por lo que las y los familiares de Rosendo presentaron, el 15 de noviembre del 2001, el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.¹⁸

La Comisión Interamericana remitió el caso Rosendo Radilla Pacheco a la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 13 de marzo de 2008. El caso buscaba la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco por parte de las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como por la falta de investigación y sanción de las y los responsables. Fue respaldado por las violaciones a la Convención Americana de los Derechos Humanos referentes a la obligación de respetar los derechos humanos, la libertad de pensamiento y expresión; la protección judicial, al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, a la libertad personal y, finalmente, a la transgresión de las garantías judiciales. Así como a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados artículos 26, respecto al cumplimiento de los tratados de buena fe, *Pacta Sunt Servanda*, y al 27,

16. Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/noticia/rosendo-radilla-pacheco-desaparicion-forzada>. Consultada el 10 de noviembre de 2021.

17. Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ficha Técnica del Caso Rosendo Radilla. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=360. Consultada el 15 de noviembre de 2021.

18. *Idem*.

referente a la no invocación del derecho interno como incumplimiento del Tratado.¹⁹

El 23 de noviembre de 2009 la Corte Interamericana emitió la sentencia al Caso Rosendo Radilla de la que de destacan, en primer lugar, el reconocimiento de las desapariciones forzadas de la época; en segundo lugar, se enfatizó que la Corte Interamericana resolvió la violación a los derechos humanos de libertad personal, desaparición forzada, integridad personal y la vida:

[...] la desaparición del señor Radilla Pacheco no sólo es, a todas luces, contraria al derecho a la libertad personal, sino, además, se enmarca en un patrón de detenciones y desapariciones forzadas masivas [...] lo cual permite concluir que aquélla lo colocó en una grave situación de riesgo de sufrir daños irreparables a su integridad personal y a su vida.²⁰

En tercer lugar, se reconoció que las investigaciones del Estado no se realizaron idóneamente para la reparación pertinente y que, en la reparación, que el Estado mexicano debe dar a los familiares de Rosendo Radilla “[...] considere otorgar de buena fe una reparación adecuada al resto de los familiares del señor Rosendo Radilla Pacheco”.²¹ Ordenó una investigación y juzgamiento del Caso del señor Rosendo Radilla: “...durante la investigación y el juzgamiento, el Estado debe asegurar el

19. *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ficha Técnica del Caso Rosendo Radilla. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=360. Consultada el 15 de noviembre de 2021.

20. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf, párr. 152. Consultada el 16 de noviembre de 2021.

21. *Ibidem*, párr. 328.

pleno acceso y capacidad de actuar de las víctimas en todas las etapas”.²²

Estableció como medida de reparación “[...] el derecho a la verdad que tienen las víctimas, continuar con su búsqueda efectiva y localización inmediata, o de sus restos mortales, ya sea a través de la investigación penal o mediante otro procedimiento adecuado y efectivo”.²³

La Corte Interamericana ordenó que el Poder Judicial debe ejercer un *control de convencionalidad*:

... *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.²⁴

Por otro lado, se determinó que es necesario hacer modificaciones al artículo 57 del Código de Justicia Militar en los siguientes términos:

[...] es necesario que las interpretaciones constitucionales y legislativas referidas a los criterios de competencia material y personal de la jurisdicción militar en México, se adecuen a los principios establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal, los cuales han sido reiterados en el presente caso.²⁵ De igual forma se estableció la obligación de implementar la Capacitación a operadores de justicia y educación en derechos humanos.²⁶

22. *Ibidem*, párr. 334.

23. *Ibidem*, párr. 336.

24. *Ibidem*, párr. 339.

25. *Ibidem*, párrs. 340. 341 y 342.

26. *Cfr. Ibidem*, párrs. 345 y 346.



APORTACIONES RELEVANTES DEL CASO ROSENDO RADILLA

Para la implementación de la Sentencia emitida por la Corte Interamericana al Caso Rosendo Radilla fue necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación integrara el expediente Varios 912/2010.²⁷

De la resolución de este expediente se derivaron aportaciones del caso Rosendo Radilla al sistema jurídico mexicano. Como estándares para que todas y todos los jueces apliquen obligatoriamente la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana, el control de convencionalidad *ex officio* y la interpretación conforme; las aportaciones representan:

[...] importantes estándares para todos los jueces, como lo son la obligatoriedad de aplicar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos en los que México sea parte (mismo que evolucionó para reconocer el carácter vinculante de toda la jurisprudencia interamericana —independientemente del país contra el que se haya emitido— en la Contradicción de Tesis 293/2011) y el deber de realizar, *ex officio*, el control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas que vayan a aplicar, de acuerdo a una interpretación que debe ser conforme con los derechos humanos.²⁸

27. El cual fue resuelto el 14 de julio de 2011 y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de octubre de 2011.

28. Alfonso Herrera García, *La interpretación de los derechos humanos y sus garantías por la Suprema Corte de Justicia. Una aproximación constitucional*, *op. cit.*, p. 12.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana es obligatoria para todos los órganos del Estado mexicano

La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció, en la resolución del caso Varios 912/2010, que la jurisprudencia de la Corte Interamericana es obligatoria para todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, cuando México sea parte en un litigio concreto. Para el Poder Judicial son vinculantes la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia mediante la cual se resuelve ese litigio.²⁹ También reconoció que:

[...] los jueces nacionales deben inicialmente observar los derechos humanos establecidos en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos y acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorecedor.³⁰

29. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 912/2010”, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de octubre de 2011, párr. 19.

30. *Ibidem*, párr. 21



Los jueces deberán llevar a cabo un control de Convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad

La Corte estableció que el parámetro de análisis de este tipo de control lo deberán ejercer todas y todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente:³¹

1. Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1º y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;
2. Todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.
3. Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.

Para ello, se precisó que este tipo de interpretación por las y los jueces presupone seguir los siguientes pasos:

1. Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que se debe interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

31. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente Varios 912/2010”, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de octubre de 2011, párr. 31.

2. Interpretación conforme en sentido estricto, para casos en los que existen varias interpretaciones jurídicamente válidas de determinado precepto, supuesto en el que los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales.
3. Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.³²

En el orden jurídico mexicano coexiste un sistema concentrado con el difuso en los siguientes términos:

El primero se realiza a través de los mecanismos de control constitucional de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, ejercido por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito [...] El difuso lo deben de realizar todos los jueces incluso de oficio, y tiene como parámetros de control los derechos humanos de fuente interna y externa, su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su jurisprudencia.³³

Una de las grandes aportaciones del Caso Radilla es el reconocimiento de todas y todos los jueces del control difuso de

32. Jorge Mario Pardo Rebolledo, “El Caso Rosendo Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XVIII, Colombia: Publicación Anual del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, 2012, p. 341.

33. Ariel Alberto Rojas Caballero, *Los derechos humanos en México*, op. cit., pp. 66 y 67.

la convencionalidad. Y esa interpretación se debe dar en el respecto del principio pro persona:

Finalmente, es preciso reiterar que todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.³⁴

Deberá restringirse la interpretación del fuero militar en casos concretos

La Suprema Corte de Justicia determinó en la resolución del Caso Varios 912/2010 que el fuero militar no podrá operar bajo ninguna circunstancia frente a situaciones que vulneren derechos humanos de civiles. Esta interpretación debe observarse en todos los casos que sean del conocimiento de este Tribunal, funcionando en Pleno o en Salas e independientemente de la vía por la cual el asunto llegue a ser del conocimiento de estos órganos. Esto es, por las vías ordinarias para la resolución de asuntos, sean éstos de competencia originaria del Tribunal o sea necesaria su atracción, para lo cual debe considerarse este tema como de importancia y trascendencia para el ejercicio de las competencias correspondientes.

34. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente Varios 912/2010”, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de octubre de 2011, párr. 35.

El Poder Judicial de la Federación deberá implementar medidas administrativas

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció una serie de medidas administrativas que se debían implementar derivadas de la sentencia del Caso Radilla: como primera, la capacitación permanente respecto del sistema en general en materia de derechos humanos y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, especialmente sobre los límites de la jurisdicción militar, garantías judiciales y protección judicial y de los estándares internacionales aplicables a la administración de justicia en razón de los derechos fundamentales, medidas implementadas tanto por la Suprema Corte como por el Consejo de la Judicatura Federal, auxiliados por el Instituto de la Judicatura Federal.³⁵ Otra de las aportaciones de la implementación de Caso Radilla fue la elaboración de la Ley General de Víctimas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013.

CONCLUSIONES

Gracias al Caso Radilla la jurisprudencia de la Corte Interamericana es obligatoria para todos los órganos del Estado mexicano. Las y los jueces deberán llevar a cabo un control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad. Deberá restringirse la interpretación del fuero militar en casos concretos de derechos humanos. El Poder Judicial de la Federación deberá capacitar en la educación de interpretación en materia de derechos humanos. Lo anterior sobre la base de los principios de *interpretación conforme* a la Constitución y los tratados internacionales

35. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente Varios 912/2010”, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de octubre de 2011, párrs. 46 al 48.

en materia de derechos humanos y el principio *pro persona* contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Brotóns, Antonio Remiro, et al., *Derecho Internacional*, Curso General, SNE, España, Tirant lo Blanch, 2010.
- Carbonell, Miguel, *El ABC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, 2ª ed., México, Porrúa, 2019.
- Carbonell, Miguel, *Los derechos humanos en México*, 1ª ed., México, Flores editor y distribuidor, 2015.
- Castañeda, Mireya, *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su recepción nacional*, 1ª ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015.
- Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, 1ª ed., México, Porrúa, 2015.
- González Placencia, Luis y Julieta Morales Sánchez (coords.), *Derechos humanos, actualidad y desafíos II*, 1ª ed., México, Fontamar, 2012.
- Herrera García, Alfonso, *La interpretación de los derechos humanos y sus garantías por la Suprema Corte de Justicia. Una aproximación constitucional*, 1ª ed., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.
- Pardo Rebolledo, Jorge Mario, “El Caso Rosendo Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XVIII, Colombia: Publicación Anual del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, 2012.

Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México*, 3ª ed., México, Porrúa, 2019.

Jurisprudencia Nacional e Internacional

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia del 26 de septiembre de 2006. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf, párrafo 124. Consultado el 23 de octubre de 2021.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ficha Técnica del Caso Rosendo Radilla. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?-nId_Ficha=360. Consultado el 15 de noviembre de 2021.

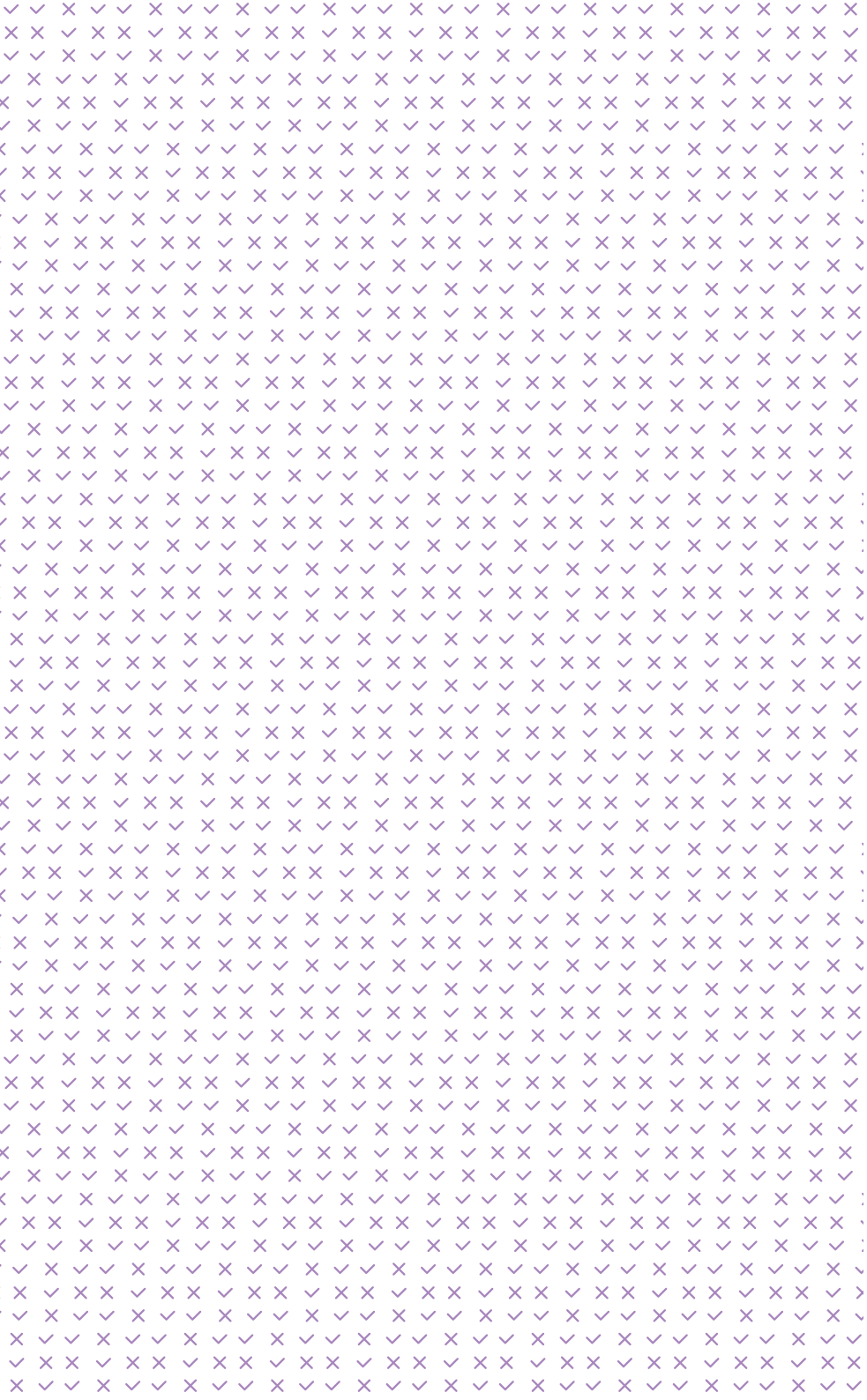
Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2009. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf. Consultado el 16 de noviembre de 2021.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente Varios 912/2010”, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de octubre de 2011.

Otras fuentes

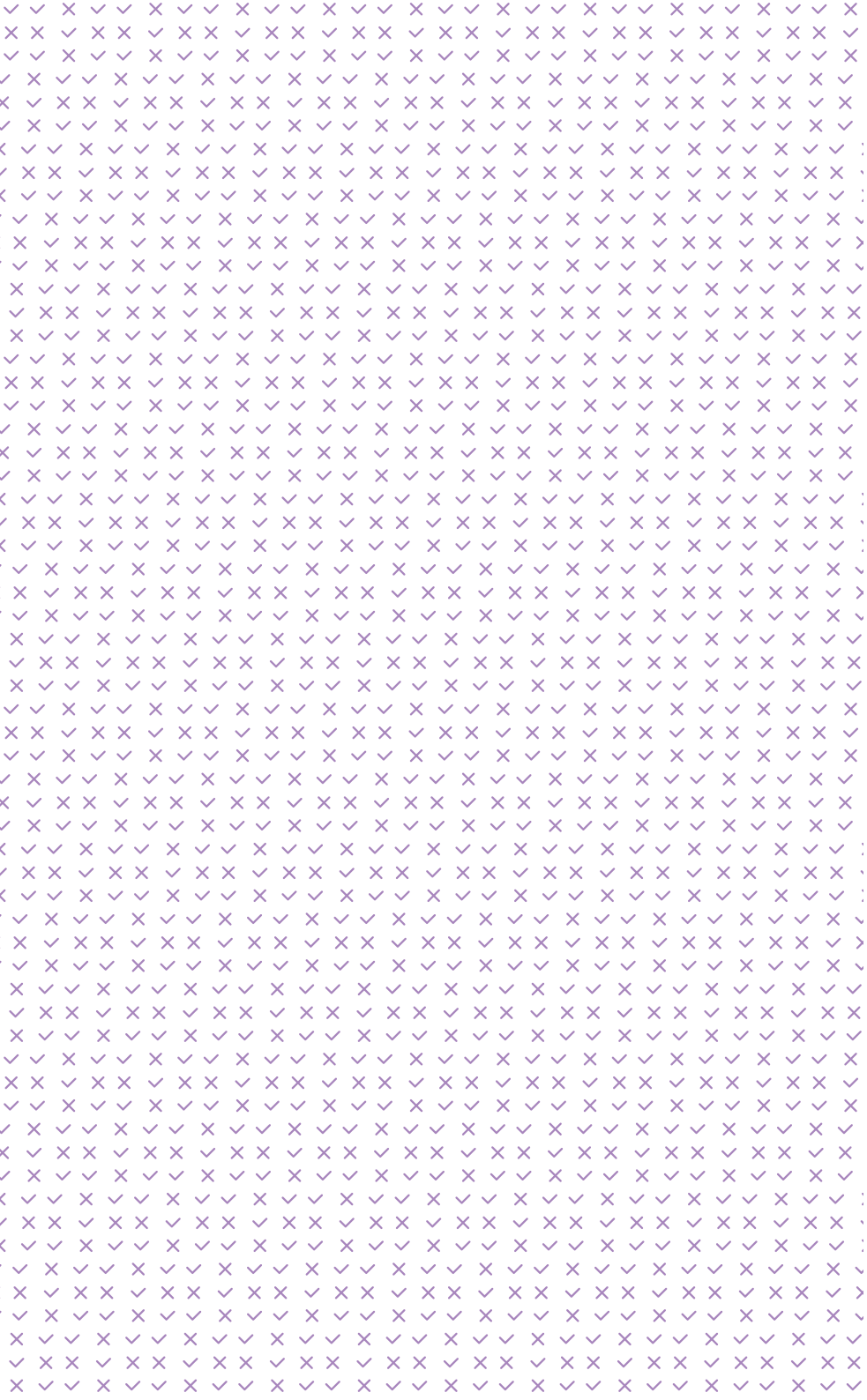
Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/noticia/rosendo-radilla-pacheco-desaparicion-forzada>. Consultado el 10 de noviembre de 2021.





II

Control de constitucionalidad, convencionalidad, interpretación pro persona y test de proporcionalidad



La construcción del “parámetro de control de regularidad constitucional”

Rubén Sánchez Gil
Doctor en Derecho por la UNAM



Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán. Investigador nacional, nivel I, del Sistema Nacional de Investigadores. ORCID: 0000-0002-2094-0855.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
OJO FALTA SEMBLANZA DEL AUTOR



INTRODUCCIÓN

A estas alturas, no cabe duda de la enorme relevancia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*. Esta importante modificación constitucional instauró en nuestro país una nueva manera de concebir los derechos de la ciudadanía frente al Estado, inspirado por la intención de que tales derechos tengan la máxima eficacia posible.

Como es ampliamente sabido, las piedras angulares del sistema de derechos fundamentales que desde hace una década consagra nuestra ley fundamental son dos: 1) una amplia apertura al derecho internacional, y 2) el principio *pro homine* o *pro persona* como herramienta protagónica para articular los derechos de fuente constitucional con los de la internacional. Sin embargo, las cosas son menos sencillas de lo que parecen a simple vista.

Las complejidades del sistema mexicano de derechos comienzan con la concepción de un “parámetro de control de regularidad constitucional” que no se integra solamente con los que prevé la Constitución, sino también con los reconocidos por los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. La composición de este extenso conjunto normativo parece no presentar mayores dificultades que la simple adición de los últimos elementos a los primeros; pero tan sólo la interpretación



aislada de los derechos de fuente internacional ha constituido un reto para las y los juristas de nuestro país, y ha supuesto la necesidad de habituarnos a nuevas fuentes del derecho.

El siguiente problema en la construcción de este sistema de derechos ha sido la contradicción de tesis 293/2011, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si bien su criterio de prevalencia de las “restricciones expresas” a los derechos humanos no parece presentar mayores problemas, su función dentro de dicho sistema aún continúa produciendo perplejidades cuya solución es necesaria para la cabal comprensión de los derechos fundamentales.

Y finalmente, la dinámica propia de un sistema federal como el mexicano también plantea otras interesantes cuestiones. La primera toca a la competencia de los distintos órdenes jurídicos en la aplicación y salvaguarda de los derechos fundamentales. Otro tema es la posibilidad de que las Constituciones de las entidades federativas reconozcan derechos que no prevé la Constitución general —como es el emblemático caso de la Ciudad de México—, que propicia discutir la existencia de un “bloque de constitucionalidad local” y la nómina de sus integrantes.

Desde luego, esta colaboración no pretende concluir sobre los temas anteriores. Las dificultades del sistema de derechos fundamentales mexicano son complejas, y sólo podrán resolverse luego de una detenida discusión desde distintos puntos de vista. La intención del presente trabajo es mostrar panorámica y sucesivamente la composición de un concepto clave para nuestro sistema de derechos: el “parámetro de control de regularidad constitucional”, que se halla muy lejos de la aparente sencillez con que lo presenta el párrafo primero del artículo 1º de nuestra ley suprema.



EL “PARÁMETRO DE CONTROL”

Significado

La idea de “parámetro de control de regularidad constitucional” se compone de diversos conceptos que es necesario exponer para comprender bien sus implicaciones. Este conjunto conceptual en realidad consiste en la yuxtaposición de distintos términos reconocidos en la literatura jurídica disponible en México, y algunos podría decirse que hasta ya clásicos en nuestro país.

Evidentemente, la “regularidad” es la “correspondencia” que debe tener un elemento jurídico de grado inferior respecto de uno superior que tiene esa calidad por determinar (formal y/o materialmente) la validez de aquél, y del cual por lo mismo resulta ser una “aplicación o reproducción”.¹ Una norma es “jerárquicamente subordinada” a otra cuando su validez depende de que se conforme a ésta,² ya sea formalmente, porque la norma superior determina el procedimiento para su creación; o de modo material, porque le impone cierto contenido.³ Por ende, la “regularidad constitucional”, o simplemente la “constitucionalidad”, es la conformidad (formal y/o material) con la Constitución que deben tener los elementos jurídicos cuya validez dicha ley fundamental rige inmediatamente.

1. Hans Kelsen, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)”, Rolando Tamayo y Salmorán (trad.), revisada por Domingo García Belaunde, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa-IIDPC, núm. 10, julio-diciembre de 2008, pp. 3-44.

2. Tomás Requena López, *El principio de jerarquía normativa*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004, p. 133. Lo que ya se había sido reconocido para la Constitución desde *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 177 (1803).

3. Cfr. Kelsen, *op. cit.*, nota 1, pp. 11-12; y Riccardo Guastini, “La Constitución como límite a la legislación”, Miguel Carbonell (trad.), *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, 2001, p. 47.

Por su parte, el “control de constitucionalidad” es hasta hoy un concepto equívoco. En sentido amplio designa a todos los medios que impiden, reparan, nulifican o sancionan la violación de las disposiciones constitucionales; y en uno estricto, únicamente a aquellos, primordialmente procesales, que tienen por objeto mantener el respeto a las disposiciones constitucionales y reparar su violación, a través de la nulidad de los actos que las contravengan.⁴ Rechazando el uso del término “control” por su gran amplitud, Héctor Fix-Zamudio introdujo claridad en lo anterior, entendiendo que dichos sentidos son especies de un género denominado “defensa de la Constitución”: el primer sentido, que denomina “protección de la Constitución”, correspondería a los instrumentos que buscan prevenir la violación de la ley fundamental; y el segundo, al que llama “garantía de la Constitución”, a los instrumentos predominantemente procesales que restauran el orden constitucional y remedian su contravención.⁵

Por el contexto en el que la Suprema Corte refiere el “control de la regularidad constitucional” en Radilla y la contradicción de tesis 293/2011, me parece que no alude a los sentidos lato o estricto del término, sino a uno *latísimo*: cualquier aplicación (hipotética o práctica, judicial o de otra naturaleza, etc.) de las normas que integran el “parámetro” con que se realiza dicho “control” que requiera su interpretación.⁶ Se trata de un entendimiento de superlativa amplitud que desde luego incluye

4. Cfr. Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*, 33ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 164; y Joel Carranco Zúñiga, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000, p. 303.

5. *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, p. 54; y *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2011, pp. 10-12 (con la explícita influencia de Kelsen, *op. cit.*, nota 1, pp. 16-18).

6. Cfr. José Ramón Cossío Díaz, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2013, pp. 186 y 193.

el ejercicio de las garantías constitucionales, esto es, del “control de constitucionalidad” en el sentido más estricto.

Esta comprensión amplísima de la idea de “control” refiere primordialmente a su acepción más estricta,⁷ pero no sólo es aplicable a los procedimientos de garantía constitucional, sino en general a todo momento en que haya de “realizar[se] un contraste entre una norma legal y otra constitucional, para determinar si la primera, como norma jerárquicamente inferior, es compatible con la segunda, o si por el contrario se opone a ella.”⁸ Es necesario realizar dicho contraste incluso al especular sobre la posible creación de una norma jurídica de rango inferior a la Constitución, para establecer si sería válida por apearse a ella, y lo será mucho más al momento de su creación efectiva o en aquél en que se enjuicia su regularidad, porque las normas jurídicas que integran el “parámetro” con que se efectúa ese “control” amplísimo están “encaminadas a afectar, por decirlo así, las determinaciones normativas generadas por cualquier órgano [...] de cualquier orden jurídico”.⁹ Dichas normas paramétricas tienen una fuerza jurídica que les permite “innovar el ordenamiento” y resistir su alteración u obliteración por otras normas,¹⁰ vinculando a los órganos de producción jurídica a que están dirigidas, es decir, según el tercer párrafo del artículo 1º de nuestra Constitución, a “todas las autoridades”.

7. Cfr. Pleno, varios 912/2010, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de octubre de 2011, 2ª sección, p. 69, párr. 31. Sin la relevancia actual, hay menciones anteriores al “parámetro”: “Interpretación constitucional. Al fijar el alcance de un determinado precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe atenderse a los principios establecidos en ella, arribando a una conclusión congruente y sistemática”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, t. XXIII, febrero de 2006, tesis P. XII/2006, p. 25.

8. Cfr. Joaquín Brage Camazano, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, p. 275.

9. Cfr. Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 6, pp. 185-186.

10. Cfr. Requena López, *op. cit.*, nota 2, p. 140.

Esta labor de “control” amplísimo no es libre, sino que está vinculada a un determinado “parámetro”; es decir, un “[d]ato o factor [...] necesario para analizar o valorar una situación”.¹¹ De lo contrario, nada habría que “controlar” en la creación jurídica, sino que esta sería una actividad efectuada *ad libitum* por carecer de un referente para su corrección. Según Radilla, dicho “parámetro” bajo el cual se analiza la validez constitucional de una norma jurídica consiste en los derechos humanos previstos en la *Constitución* y en los *tratados internacionales* celebrados por el Estado mexicano, así como lo establecido en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictadas en los asuntos en que nuestro país haya sido parte.¹²

Sin embargo, en realidad el concepto de “parámetro” admite en el ámbito jurídico dos diferentes acepciones: una “abstracta” y otra “concreta”. En el indicado sentido genérico, y manteniéndonos rigurosamente en el campo de los derechos, el “parámetro” de constitucionalidad se forma por las disposiciones de la *Constitución* y por las normas de derechos humanos reconocidas en los *tratados internacionales* celebrados por el Estado mexicano. En el concreto, lo integrarían las normas resultantes de la interpretación de los textos señalados.¹³

Componentes

Para los derechos humanos, contexto en que la Corte ha usado la idea de “parámetro de control”, las fórmulas textuales de la *Constitución* y los *tratados internacionales* constituyen desde el punto de vista hermenéutico el *canon* que “proporcionará

11. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, s. v. “parámetro”.

12. *Supra*, nota 7.

13. Véase Brage Camazano, *op. cit.*, nota 8, pp. 275-282; y Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 6, p. 171.

soluciones para todas las preguntas posibles”.¹⁴ Esto no significa que sea imposible echar mano de otra clase de elementos que ayuden al intérprete a adjudicar significado a esos textos canónicos —como la jurisprudencia de la que luego hablaré—, sino que el resultado de la interpretación debe ser “imputable” a ellos.¹⁵

Una primera cuestión, muy básica, se refiere a cuáles son los elementos textuales de los que derivará este parámetro. El artículo 1º, párrafo primero constitucional, dispone que dichos elementos son “los derechos humanos reconocidos en esta *Constitución* y en los *tratados internacionales* de los que el Estado [m]exicano sea parte, así como de las garantías para su protección”.

Hay muchas cuestiones muy importantes que suscita esta fórmula, y las cuales en realidad no nos hemos planteado. Por ejemplo: ¿sólo los “derechos humanos” y sus “garantías” formarán el parámetro?; ¿no lo harán otros derechos previstos en la Constitución?; ¿cuál es el concepto de “derecho humano” y de “garantía” que sería funcional en este contexto? (Como nota: ¿es la posesión y portación de armas [artículo 10 constitucional] un derecho humano?). Estas discusiones más bien filosóficas pueden quedar para otro momento, y me concentraré en una relacionada con lo anterior y más sencilla: ¿a qué *tratados internacionales* se refiere la Constitución para formar ese parámetro de regularidad?; en otros términos, ¿puede haber “derechos humanos” en tratados que no sean de “derechos humanos”?

Esta última cuestión ya fue resuelta en sentido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Pleno del Máximo Tribunal ha concluido que “no es determinante” la distinción entre tratados internacionales de derechos humanos y los que

14. Cfr. Wolfgang Iser, *Rutas de la interpretación*, Ricardo Rubio Ruiz (trad.), México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 44.

15. Cfr. Brage Camazano, *op. cit.*, nota 8, p. 276.

tienen naturaleza diversa, y que el reconocimiento de nuestra Constitución a los derechos expresados en tratados internacionales se da “sin hacer referencia a la materia u objeto de los instrumentos internacionales respectivos”. La Suprema Corte incluso ejemplifica esta amplia comprensión del parámetro de regularidad constitucional con el derecho a la asistencia consular estipulado en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.¹⁶

Lo anterior incrementa exponencialmente los alcances del parámetro de control de regularidad constitucional. En su aspecto internacional, ya no sólo se compone de los instrumentos que clara y típicamente reconocíamos como sus integrantes —por ejemplo: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el de San José—, sino que también nos lleva a poner atención en “otros” tratados que podrían representar desarrollos de derechos humanos como la mencionada Convención de Viena y, aunque no complazca a todas las personas, como los que forman parte del derecho económico internacional, especialmente los tratados bilaterales de inversión que se correspondan con ciertos derechos humanos.

Otro aspecto a considerar es que las normas de derechos humanos reconocidos en tratados internacionales vienen acompañadas de un cúmulo de elementos que sirven para construir su significado dentro del mismo derecho internacional. No se trata de aplicar como sea el texto de las disposiciones convencionales, sino de hacerlo con el recto significado que les corresponde desde su propio ámbito, y este es principalmente el que le han adjudicado los órganos encargados de su interpretación.¹⁷ Entre

16. Contradicción de tesis 293/2011, resolución del 3 de septiembre de 2013, pp. 26-29.

17. Cfr. “Derechos humanos. Su contenido no se limita al texto expreso de la norma que lo prevé, sino que se extiende a la interpretación que los órganos autorizados hagan al respecto”, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10^a. época, libro. 12, noviembre de 2014, t. I, tesis 1^a. CDV/2014 (10a.), p. 714.

estos materiales “adicionales” destaca la jurisprudencia de los tribunales internacionales —en particular, mas no únicamente, la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos—,¹⁸ pero también otros instrumentos de *soft law* que si bien carecen de efecto vinculante, tienen distintos grados de relevancia, pero creciente importancia para establecer el significado jurídico internacional de los tratados internacionales, con el cual deben considerarse para su aplicación en el ámbito doméstico.¹⁹

Resulta de lo anterior que con el concepto de “parámetro de control” la Suprema Corte designó un *conjunto unitario de derechos*, integrado por un complejo entramado de “normas de derechos humanos” de la *Constitución* y de todos los *tratados internacionales* de que México sea parte, que servirá específicamente para controlar la constitucionalidad en los procedimientos destinados al efecto; y en general, para realizar la interpretación con que se obtenga una norma de derechos fundamentales —por su rango constitucional— que sería aplicada

18. “Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona”, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, libro. 5, abril de 2014, t. I, tesis P./J. 21/2014 (10ª), p. 204.

19. Cfr. “Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sus disposiciones, invocadas aisladamente, no pueden servir de parámetro para determinar la validez de las normas del orden jurídico mexicano, al no constituir un tratado internacional celebrado por el Ejecutivo federal y aprobado por el Senado de la República”, Primera Sala, *idem*, 10ª época, libro. 6, mayo de 2014, t. I, tesis 1a. CCXVI/2014 (10ª), p. 539; y “Acceso a la justicia de las personas vulnerables. Interpretación de las Reglas Básicas en la materia, adoptadas en la Declaración de Brasilia, en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana de marzo de 2008, en relación con el beneficio de la suplencia de la queja deficiente, tratándose de adultos mayores”, Primera Sala, *idem*, 10ª época, libro. 29, abril de 2016, t. II, tesis 1a. CXXXIII/2016 (10a.), p. 1103. Véase también Samantha Colli Sulú, “La apertura constitucional al derecho internacional en México: ¿hacia el endurecimiento del ‘soft law’?”, en José Luis Caballero Ochoa y Rubén Sánchez Gil (coords.), *Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates*, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 45-75.

para solucionar alguna cuestión jurídica. Las referidas disposiciones de esos instrumentos constituyen entonces el “canon iusfundamental” a partir del cual se elaborarán las respuestas a los problemas de derechos fundamentales en nuestro ordenamiento; cuyas normas guardan una compleja relación entre sí y con otras disposiciones, formando un “bloque” normativo secundario que explicaré en un apartado posterior.

INTERPRETACIÓN INTEGRADORA

Marco básico de referencia

La aplicación del parámetro de regularidad constitucional requiere que su contenido normativo se concrete en grado suficiente para fungir como premisa normativa del silogismo de aplicación jurídica. Tal es una labor que requiere muy diversas operaciones, todas ellas orientadas por el principio *pro persona*.²⁰

Ante el cúmulo de instrumentos internacionales específicamente relativos a los derechos humanos, ya no hablemos de otros de naturaleza diferente, surge la cuestión de por dónde comenzar a interpretar. Debemos recordar que la interpretación es una actividad acumulativa que no se desarrolla ni agota en una sola fase, sino que podría tener numerosas etapas y requerir una labor paulatina y esforzada. Por consiguiente, considerando especialmente la extensión del “parámetro de control” no puede razonablemente esperarse hallar la respuesta a nuestras cuestiones interpretativas en una sola disposición que advirtamos inmediatamente; tendremos que realizar una labor hermenéutica que siempre será más o menos compleja, lo que

20. Véase Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 6, pp. 185-186.

por otra parte no impide que conforme se vayan construyendo soluciones se vaya marcando el camino, y que posteriormente los casos “difíciles” dejen de serlo.

De entre esa pléthora de instrumentos internacionales es posible tomar como marco general y primario de referencia²¹ —además de la Constitución— los más importantes tratados (Convención Americana sobre Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), y algún otro si particularmente viniera al caso.²² Luego podría verse si algún otro instrumento contiene disposiciones aplicables o constituye algún elemento útil para interpretar los que forman el referido “parámetro”.

Desde mi perspectiva, a grandes rasgos no parece tan problemático aludir al cúmulo de “tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano” como integrantes del parámetro de iusfundamentalidad. En términos generales, en cada caso particular será relevante un cierto número de ellos que habrá de saberse identificar como relevantes, pero que será reducido comparado con ese universo. Más problemática resulta la interpretación conjunta que prescribe la Constitución entre ella y dichos instrumentos.

Interpretación sistemática de la Constitución y los tratados

El artículo 1º, párrafo segundo, constitucional dispone en su primera parte que “[l]as normas relativas a los *derechos humanos*

21. Cfr. Daniel O’Donnell, *Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, 2ª ed., México, OACNUDH-TSJDF, 2012, pp. 33-34.

22. Por ejemplo, si el problema se refiriera a derechos de menores de edad, habría de considerarse también la Convención sobre los Derechos del Niño dentro de dicho marco de referencia.

se interpretarán de conformidad con esta *Constitución* y con los tratados internacionales de la materia”. Pareciera que esta cláusula interpretativa, junto con el principio *pro persona* que consagra la segunda parte de esa disposición, resolvería todas las cuestiones relativas al significado de los derechos fundamentales. Sin embargo, como cualquier otra, esta cláusula interpretativa en realidad plantea “una gran cantidad de dudas y muchas preguntas”, porque también requiere interpretarse, y de esta manera por sí sola no resuelve la cuestión, sino que la pospone.²³

¿A qué “normas relativas a los derechos humanos” se refiere esta disposición? Me parece que primordialmente a las derivadas de las disposiciones de la *Constitución* y de los tratados internacionales. El Constituyente no distinguió entre los derechos previstos en la primera o los segundos, y por ende, aplicando la conocida regla,²⁴ no debemos distinguir entre ellos. Con algún otro cambio mínimo, puede reformularse mediante su interpretación esta disposición constitucional, para leerla así: “las disposiciones relativas a los derechos humanos que prevén la *Constitución* y los tratados se interpretarán de conformidad con esta *Constitución* y con los tratados internacionales de la materia”.

De tal modo, esta cláusula de la propia ley suprema quiere decir que se atribuirá significado a las disposiciones constitucionales atendiendo obviamente la fuerza normativa de sus semejantes, pero también la de los indicados tratados; y éstos, a su vez, serán interpretados buscando ajustarlos a sus propias

23. Véase Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*, México, TEPJF, 2007, pp. 7 y 31-33.

24. Para una aplicación constitucional de la misma: “Sentencias de amparo. Las medidas establecidas en el artículo 107, fracción XVI, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, son aplicables a todo tipo de autoridades que incumplan inexcusablemente aquéllas, incluso las que hayan sido electas por sufragio universal y directo”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, t. XV, abril de 2002, tesis P. XXII/2002, p. 15.

disposiciones y a las de la Constitución. Se trata de un “mensaje de *integración normativa* entre derechos”, y no de “jerarquía” o “subsidiariedad” entre ellos.²⁵

Dicha cláusula constitucional prescribe una *correcta interpretación sistemática*²⁶ que ha de efectuarse simultáneamente en dos vertientes:²⁷ una tradicional, básica y obvia que recae sobre una disposición en el *contexto interno* del instrumento al que pertenece;²⁸ y otra que además atiende su *contexto externo* y encara la “presencia de la *totalidad* de los componentes del mundo jurídico”.²⁹ La *única* manera en que las normas derivadas de los tratados internacionales pueden ejercer alguna fuerza normativa que incida en el significado de la Constitución, es

25. José Luis Caballero Ochoa, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, Porrúa-IMDPC, 2013, pp. 118 y 120-128 (cursivas añadidas al texto transcrito).

26. *Ibidem*, p. 89. Cfr. “Acceso a la impartición de justicia. Las garantías y mecanismos contenidos en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tendentes a hacer efectiva su protección, subyacen en el derecho fundamental previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10ª época, libro. VIII, mayo de 2012, t. 2, tesis VI.1o.A.15 K (10ª), p. 1771.

27. Véase Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, *La argumentación en la justicia constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del derecho*, México, TEJF, 2006, pp. 112-115.

28. “INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, t. XXIII, febrero de 2006, tesis P. XII/2006, p. 25; e “Interpretación de la ley”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª época, t. II, primera parte, julio a diciembre de 1988, p. 22.

29. Cfr. Rodolfo Luis Vigo, *Interpretación jurídica (Del modelo iuspositivista legalista decimonónico a las nuevas perspectivas)*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1999, p. 102 (cursivas añadidas).

teniendo *al menos su mismo rango jerárquico*, porque si éste fuera inferior no podrían influir el significado de la ley fundamental, sino que inexorablemente tendrían que someterse a ella.³⁰ Me parece que ésta es la única forma de entender la expresión “no se relacionan [...] en términos jerárquicos” que empleó la Suprema Corte en la contradicción de tesis 293/2011 para definir la interacción entre los derechos de fuente constitucional y los de fuente internacional.³¹

Esta dinámica en que la Constitución y los tratados se influyen a un tiempo entre sí, determinada por el párrafo segundo del artículo 1º de la ley fundamental, desembocará en una “*integración*” de ambos órdenes en un *solo conjunto normativo*.³² La simultánea conformidad que debe haber, según la propia Constitución, entre ella y los tratados internacionales supone la *relevancia constitucional* de estos instrumentos y su capacidad de ser *referentes para la interpretación de la ley fundamental*,³³ como asimismo ésta lo es para ellos. Por esta operación interpretativa de la que bien podría formar parte la ponderación, las disposiciones de derechos constitucionales e internacionales darían lugar a las mismas normas, y en caso contrario su oposición siempre podría resolverse por el principio *pro persona* que consagra la segunda parte del referido párrafo constitucional.

30. BVerfGE 28, 243 (260-261): “El sistema de normas [...] con rango inferior a la Constitución no forma el parámetro (Maßstab) para interpretar las determinaciones del derecho constitucional”. Cfr. Requena López, *op. cit.*, nota 2, pp. 140-141.

31. “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”, *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, 10ª época, libro. 5, abril de 2014, t. I, tesis P./J. 20/2014 (10ª), p. 202. Esta tesis reproduce con fidelidad —como en pocas ocasiones— la esencia de lo resuelto por la Suprema Corte.

32. Caballero Ochoa, *op. cit.*, nota 25, pp. 34 y 117-120.

33. *Ibidem*, p. 119.



En realidad, este enfoque no es nuevo para la rama internacional y constituye uno de los “recientes” intentos por superar la clásica oposición monismo/dualismo. Para una de las más prestigiadas voces del derecho internacional público, “las construcciones teóricas han hecho mucho para oscurecer las realidades”, y debe preferirse un *enfoque práctico* con el fin de crear “una sensible *relación funcional* (working) entre ambos sistemas en la jurisdicción de un Estado en particular, un *acomodo* entre ellos, más que alcanzar una ‘armonía’ formal o la ‘primacía’ del derecho internacional”³⁴ —o constitucional, yo añadiría—. Lo difícil, no obstante, es hallar una fórmula para concretizar este principio general en cada rubro en que coinciden el derecho nacional y el de gentes, conveniente a la naturaleza y propósitos de cada ámbito.

La interpretación integradora que prevé el artículo 1º, párrafo segundo, constitucional tiene una calidad sistemática en la modalidad que expuse, pero no deja de considerar otros aspectos de las disposiciones relativas a los derechos humanos. Asimismo, es una interpretación funcional,³⁵ más precisamente teleológica,³⁶ que por supuesto debe partir de, y tener como referencia, la literalidad del texto sobre el que recae. Evidentemente no consiste en la mera aplicación de un exclusivo “método” de interpretación —y menos el literal—, sino en una consideración holística de las disposiciones interpretadas bajo el criterio fundamental de salvaguardar a la persona. Se trata desde luego de una interpretación que requerirá en ocasiones una labor argumentativa compleja en que la “espiral hermenéutica” alcance varios niveles hasta que concrete los textos

34. Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 50 y 55 (cursivas añadidas).

35. Sobre este criterio que incluye el estrictamente teleológico, referido explícitamente por el derecho electoral mexicano, véase Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, *La motivación de las decisiones interpretativas electorales*, México, TEPJF, 2012, pp. 230 y ss.

36. *Cfr.* Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 6, p. 195.

interpretados en una norma jurídica inmediatamente aplicable al caso particular.

¿Interpretación “conforme”?

En mi opinión, es incorrecto atribuir el calificativo de “conforme” a la interpretación integradora que prevé el artículo 1º, párrafo segundo, constitucional, puesto que se trata de una de carácter sistemático en modalidad horizontal que recae sobre un objeto muy extenso. Este uso quizá pudo deberse conjuntamente a distintos factores: 1) el término “conformidad” que emplea esa disposición; 2) su analogía con la verdadera “interpretación conforme”,³⁷ y 3) la posible reminiscencia del arquetipo de esta especie de cláusulas, el artículo 10.2 de la Constitución española, que al menos textualmente sí prevé una interpretación de la ley fundamental subordinada a los tratados internacionales.

De acuerdo con su desarrollo en el derecho constitucional, la llamada “interpretación de la ley conforme a la Constitución” es de naturaleza sistemática en tanto atiende al contexto de la disposición interpretada, pero de un modo *vertical*, es decir, basándose en el rango o jerarquía superior que tiene la norma que determina el significado del texto secundario que se interpreta.³⁸ Y como expliqué, no es esto lo que significa el artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución mexicana, pese a incluir el término “conformidad”, sino que busca una *recíproca* —y por tanto *igualitaria*—³⁹ influencia entre sus disposicio-

37. Véase Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2013, pp. 3-9.

38. Cfr. Rolf Wank, *Die Auslegung von Gesetzen*, 2ª ed., Colonia, Carl Heymann, 2001, p. 66.

39. Cfr. Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 6, p. 194.

nes y las de los tratados internacionales relativas a los derechos humanos.

La concretización del parámetro de regularidad constitucional para su posible aplicación en cualquier forma de control de constitucionalidad requiere una interpretación sistemática de carácter horizontal, es decir, *integradora* entre la Constitución y los tratados internacionales.⁴⁰ En este procedimiento no hay —al menos en principio— un rango entre la Constitución y los tratados internacionales, de modo que uno de estos elementos deba “conformarse” al otro, sin influir a su vez sobre el significado de su contraparte.

Esta “sinergia” y recíproca influencia entre la Constitución y los tratados internacionales lleva a interpretarlos buscando que el significado de sus textos *coincida*, imponiéndose solo una interpretación *pro persona* (en su modalidad “externa”, de elección de disposición aplicable) cuando dicha coincidencia no pudiera lograrse. La norma jurídica obtenida de este modo y concretizada para el caso particular, constituirá el parámetro “concreto” de control constitucional, respecto del cual —ahora sí— deberá hacerse una verdadera interpretación “conforme” de los elementos jurídicos que deban ajustarse a él, o bien declararse su nulidad o invalidez.

Bloques de constitucionalidad y de iusfundamentalidad

Pese a sus sutiles diferencias, el llamado “parámetro de control de regularidad constitucional” formado por los derechos humanos de fuente constitucional e internacional es sinónimo del

40. Lo que incluso ha sostenido desde la perspectiva internacional Eduardo Ferrer Mac-Gregor, juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su voto concurrente en *Liakat Ali Alibux vs. Suriname*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 30 de enero de 2014, párrs. 4 y 69-84.

“bloque de constitucionalidad”, porque ambos conceptos tienden a sistematizar un conjunto de normas del ordenamiento que sirven a distintos objetivos.⁴¹ Sin embargo, a mi parecer, el indicado “parámetro”, al menos como se explica en *Radilla* y la contradicción de tesis 293/2011, en realidad es un “bloque de derechos” que a su vez se integra al “bloque de constitucionalidad”.

La idea de un “bloque de constitucionalidad” denota un conjunto normativo al que materialmente se le asigna rango constitucional; es decir, la máxima jerarquía dentro del sistema jurídico, integrado por la Constitución y otros elementos que formalmente no son parte de ésta.⁴² Se trata de un conjunto unitario basado en la “fundamentalidad” *material* de sus elementos,⁴³ que por lo mismo da lugar a una jerarquía también *material*.⁴⁴

A mi parecer, así como la Constitución no se agota en los derechos fundamentales, el contenido del bloque de constitucionalidad no se integra únicamente por las normas relativas a esos derechos, no obstante su gran importancia. Disposiciones como las que prevén un reparto competencial entre los distintos órdenes jurídicos del Estado mediante leyes generales como la de salud o asentamientos humanos, también podrían formar

41. Cfr. César Astudillo, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, México, Tirant Lo Blanch, 2014.

42. Véase Rubén Sánchez Gil, *Los principios de la interpretación constitucional y su aplicación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2008, pp. 113-118. Disponible en: <http://bit.ly/1jeqGWK>.

43. Sobre la “Constitución en sentido material”, véase Riccardo Guastini, “Sobre el concepto de Constitución”, Miguel Carbonell (trad.), *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 164-166. Cfr. Kelsen, *op. cit.*, nota 1, p. 13.

44. Cfr. Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 6, p. 192.

parte del bloque de constitucionalidad, especialmente en un sistema federal como el mexicano.⁴⁵

De esta manera, e independientemente de su contenido variable en cada sistema jurídico, puede concebirse en México un “bloque de constitucionalidad”⁴⁶ que comprende un “bloque de derechos”⁴⁷ formado por los previstos en la Constitución y en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Este último bloque formaría en realidad un “parámetro de control de la regularidad iusfundamental”, es decir, uno relativo a los derechos fundamentales reconocidos en el sistema jurídico mexicano; mas no de la “constitucionalidad” integralmente considerada, aunque forme parte de ella. Mejor dicho: sin sutilezas irrelevantes, nuestro “parámetro” es conocido alrededor del mundo y en la teoría constitucional como “bloque”.

Esta precisión puede ser útil en ciertos contextos, especialmente cuando se pretende hablar exclusivamente de los derechos fundamentales, o bien reconocer que la “constitucionalidad” es más amplia que la “iusfundamentalidad”.⁴⁸ No obstante su eventual utilidad, creo que uno de los retos que actualmente enfrentamos las personas juristas mexicanas es la necesidad de elaborar una dogmática que no incurra en discusiones erísticas, sino que explique con suficiente precisión el paradigma tras nuestro sistema de derechos fundamentales, en particular a sus operadores cotidianos.

45. Véase Kelsen, *op. cit.*, nota 1, pp. 43-44.

46. Pleno, contradicción de tesis 293/2011, voto del ministro Zaldívar Lelo de Larrea, p. I.

47. *Idem*, voto de la ministra Sánchez Cordero de García Villegas, pp. 4 y 21.

48. Lo que podría tener importantes consecuencias prácticas. Por ejemplo, al reclamarse en el juicio de amparo “violaciones directas” al reparto competencial entre órdenes jurídicos que realizan las leyes generales.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011

El 3 de septiembre de 2013 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 293/2011. En dicha resolución, el Máximo Tribunal estableció tres importantes criterios: 1) la integración de los derechos humanos de fuente internacional al “parámetro de regularidad constitucional”; 2) la prevalencia de las “restricciones expresas” de la Constitución a los derechos fundamentales;⁴⁹ y 3) el carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en tanto sea más favorable a la persona.⁵⁰ Me ocuparé únicamente de los dos primeros temas, estrechamente relacionados, que forman la parte “medular” de esta resolución; omitiré el tercero por ser un tema accesorio y requerir mayor detenimiento.

En la segunda parte de esta decisión sobre la relación entre los derechos constitucionales y los de origen internacional, la Suprema Corte introdujo una importante salvedad:

[...] cuando en la Constitución haya una *restricción expresa* al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el *encumbramiento de la Constitución* como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que *el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material*.⁵¹

49. *Supra*, nota 31.

50. “Jurisprudencia...”, nota 18. Cfr. “Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No es susceptible de someterse a control de constitucionalidad y/o convencionalidad ex officio por órganos jurisdiccionales de menor jerarquía”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, 12 de diciembre de 2014, tesis P./J. 64/2014.

51 *Supra*, nota 31 (cursivas añadidas).

Una de las primeras cuestiones que se ha discutido sobre esta segunda parte es el concepto de “restricción”; a este respecto se han hecho sutiles distinciones entre este término y las ideas de “limitación”, “delimitación” y otras semejantes. Creo que esta es una discusión innecesaria; para mí es claro que con el término “restricción” el Máximo Tribunal refirió cualquier menoscabo al alcance total de un derecho fundamental, que explícitamente mencionen las disposiciones constitucionales.⁵²

¿Pero qué tan “expresa” ha de ser la restricción a un derecho para ser considerada como tal? Pienso que esta es la primera cuestión que nos plantean las “restricciones expresas”, antes que establecer su relación con otras disposiciones constitucionales o convencionales.

En el texto constitucional hay varias disposiciones cuya literalidad de alguna manera constituye un coto a los derechos fundamentales. Dentro de la abstracción de cualquier ley, algunas son bastante *determinadas* (arraigo, inatacabilidad del juicio político y del desafuero federales, etc.); mientras que otras resultan mínimamente explícitas, y son por tanto *indeterminadas* (la “moral” y el “orden público” respecto de la libre expresión).⁵³ Elegir los alcances del calificativo “expreso” que usó la Corte es una cuestión hermenéutica: ¿basta la sola mención constitucional de una posible “restricción” para que esta prevalezca?; y así, ¿qué significa “restricción expresa”?

Recordemos que toda disposición jurídica debe ser interpretada para su aplicación, y que toda interpretación implica reformular el texto en un nuevo registro que se le asimile, pero

52. Cfr. “AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUÉLLOS QUE PRETENDEN LA DESAPLICACIÓN DE UNA RESTRICCIÓN, PROHIBICIÓN, LIMITACIÓN O EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL, CON APOYO EN UNA DISPOSICIÓN DE ORDEN CONVENCIONAL”, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10^a época, libro. 4, marzo de 2014, t. I, tesis 2a. XXIII/2014 (10^a), p. 1075; y Pleno, contradicción de tesis 293/2011, voto del ministro Zaldívar Lelo de Larrea, pp. XIII-XV.

53. Cfr. *Idem*, voto del ministro Gutiérrez Ortiz Mena, p. 11.

que a la vez añade nuevos elementos con que su abstracción se adecua al contexto (caso particular) al que se le quiere llevar.

La diferencia entre las restricciones que señalé como “determinadas” y las “indeterminadas” es que la interpretación de las primeras requiere únicamente un juicio que establezca que en el caso particular se surte su hipótesis, porque el Constituyente especificó sus elementos en la literalidad de su texto, y dejó un minúsculo margen a la creatividad del intérprete. En cambio, las segundas requieren una amplia argumentación que vincule una pluralidad de premisas, de modo que no es posible aplicarlas inmediatamente, por lo que puede decirse que *el intérprete, no el Constituyente, crea en efecto la restricción* en el caso concreto; la indeterminación del texto constitucional implica la incapacidad de su autor para darle contenido preciso, y su autorización para que sea la o el operador quien se lo otorgue en cada caso.⁵⁴

Tomemos como ejemplo de la primera categoría el artículo 130 constitucional, según el cual “los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos”. La aplicación de esta disposición supone una argumentación relativamente sencilla, por la cual se constate que una persona es ministro de culto, para concluir que no podrá acceder a un cargo público. Se trata simplemente de que el caso particular se subsuma casi inmediatamente en la disposición restrictiva, y así el intérprete en realidad casi resulta simplemente la “boca de la Constitución”.

Un buen ejemplo de la segunda categoría es el referido artículo 6º constitucional y sus restricciones a la libre expresión. *Prima facie*, sólo a partir de su literalidad, este precepto avalaría

54. Kelsen, *op. cit.*, nota 1, p. 35; Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 5ª ed., Marina Gascón (trad.), Madrid, Trotta, 2003, p. 136; Néstor Pedro Sagüés, *La interpretación judicial de la Constitución*, Buenos Aires, Depalma, 1998, pp. 45-46. Sobre el lenguaje constitucional y la discrecionalidad del intérprete, véase también *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. (4 Wheaton) 316, 407 (1819).

que ninguna expresión contraria a la “moral” estuviera amparada constitucionalmente. Sin embargo, es ingente la constelación de supuestos específicos que se relacionan con la “moral”,⁵⁵ y las modalidades que pueden adquirir casuísticamente. A partir de muy diversos argumentos —los cuales podrían cifrarse en una ponderación— que necesariamente deben considerar circunstancias particulares, la persona legisladora o la juzgadora resolverá si una determinada situación puede oponerse a la libertad de expresión y prevalecer frente a ella, siendo dicha persona operadora quien en realidad determinará (creativamente) la restricción de que se trate.

Pienso que únicamente las restricciones “determinadas” deberían tenerse como “expresas”. De este modo, no cualquier “restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional” debería ser considerada para que prevalezca frente a disposiciones convencionales, sino sólo aquellas que han sido tan suficientemente precisadas por el Constituyente, como para que la o el operador jurídico no les agregue nada más que su adecuación inmediata al caso particular. En mi opinión, mucho mejor habría sido que el Máximo Tribunal hablase de “restricciones específicas” y no de “expresas”, porque este último adjetivo puede conducir a la confusión que recién pretendí aclarar.

Por tanto, a modo de conclusión sobre este punto, al carecer de la referida primacía las “restricciones indeterminadas” —mejor dicho, su concretización en casos particulares—, sí pueden ser objeto de una “valoración caso por caso [...] a la luz de las exigencias que impone la vigencia de un Estado democrático y constitucional de derecho”, de modo que se les niegue la fuerza normativa que les corresponde y no se interpreten tales restricciones a los derechos “en el sentido de hacerlos nugatorios

55. Véase Héctor Faúndez Ledesma, *Los límites de la libertad de expresión*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004, pp. 608-636.

o vaciarlos totalmente de contenido”.⁵⁶ En esta operación hermenéutica que debe llevar a cabo la o el operador jurídico, del contenido esencial del derecho fundamental en que interviene resulta “una limitación al contenido de su discreción”.⁵⁷

Pero según los términos de la resolución de la Suprema Corte, me resulta difícil admitir que este ejercicio pueda hacerse respecto de las “restricciones específicas” que deben prevalecer en aras de la “supremacía constitucional”. Este es en realidad el gran problema de la contradicción de tesis 293/2011.

DERECHOS HUMANOS Y FEDERALISMO

La distribución del poder que supone el federalismo propicia que existan situaciones singulares en relación con los derechos humanos. Ya había señalado dos en particular: la competencia de los distintos órdenes jurídicos en la aplicación y salvaguarda de los derechos fundamentales, y la posibilidad de que las Constituciones de las entidades federativas reconozcan derechos que no están previstos en la Constitución general.

El tema competencial ha sido uno de los primeros que llamaron la atención de la reforma constitucional de 2011, pero sin llevar a una discusión más amplia al respecto, y sin obtenerse —a mi juicio— una respuesta satisfactoria.⁵⁸

56. Pleno, contradicción de tesis 293/2011, voto del ministro Zaldívar Lelo de Larrea, p. XV. En sentido muy similar, *idem*, voto del ministro Gutiérrez Ortiz Mena, pp. 6-10.

57. *Cfr.* BVerfGE 7, 377 (404).

58. Véase Miguel Carbonell, “Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana”, en *idem* y Pedro Salazar Ugarte, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, pp. 65-70 (concluyendo que “ningún reparto competencial puede servir de excusa para que alguna autoridad deje de cumplir con lo que ordenan todos los derechos fundamentales” [p. 69]).

La pandemia de COVID-19 nos ofreció muestras dramáticas de la importancia de resolver esta cuestión de alguna manera que favorezca la protección de los derechos fundamentales: ¿puede un ayuntamiento adoptar medidas sanitarias urgentes para proteger la vida y la salud de sus ciudadanas y ciudadanos ante la inacción de autoridades federales y estatales?

La ampliación del catálogo de derechos humanos en las Constituciones locales —u otros instrumentos de calidad ordinaria— también supone un problema teórico con repercusiones prácticas. ¿Puede una entidad federativa, como hizo paradigmáticamente la Ciudad de México, reconocer “nuevos” derechos humanos que no están previstos en la Constitución general?; ¿los derechos humanos reconocidos en la Constitución general forman parte de un “bloque de constitucionalidad local”, pues también obligan a las autoridades de las entidades federativas?⁵⁹

Mucha claridad a estos problemas trajo la segunda sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2017,⁶⁰ en que el Pleno de la Suprema Corte resolvió impugnaciones formuladas en relación con la entonces nueva Constitución Política de la Ciudad de México. Algunas posiciones básicas sobre estas cuestiones, expresadas en dicha resolución, fueron las siguientes:

59. Esta figura se invocó en la acción por omisión legislativa 1/2014 por la cual se intentó que el Tribunal Constitucional de Yucatán ordenase el reconocimiento del matrimonio igualitario. Véase Rubén Sánchez Gil, “Omisión legislativa y matrimonio igualitario en Yucatán”, *El Juego de la Suprema Corte (Nexos)*, México, 8 de mayo de 2017. Disponible en: <http://bit.ly/2poBZU4>

60. De manera extraordinaria, en esta acción de inconstitucionalidad se dictaron dos sentencias definitivas: la primera el 17 de agosto de 2017 (*Semanario Judicial de la Federación*, 16 de marzo de 2018) para resolver un primer conjunto de impugnaciones relacionadas con el proceso legislativo (ya que, de ser fundadas, tendrían el potencial de invalidar toda la Constitución) y con temas electorales; y la segunda el 6 de septiembre de 2018 (*idem*, 7 de agosto de 2020) para resolver las cuestiones no decididas en la primera. Esta última ejecutoria está disponible en: <http://bit.ly/31DrYLu>

hay concurrencia en la regulación de los derechos fundamentales, y no competencia exclusiva a favor de “un determinado orden de gobierno para su reglamentación, salvo que exist[la disposición [constitucional] expresa que así lo determinara” (párr. 29);

con base en el principio de progresividad, el Poder Legislativo puede ampliar o desarrollar el contenido de un derecho humano reconocido en la Constitución siempre que “no se altere su núcleo o contenido esencial”; o bien, podrá “establecer [...] un derecho nuevo que no forma parte del parámetro de regularidad constitucional”, pero sólo “en la medida en que aquél no se oponga a los estándares mínimos que representan los derechos humanos que sí están reconocidos por la Constitución Federal y/o los tratados internacionales” (párrs. 46 y 47); y

La referencia a derechos humanos que forman el parámetro de regularidad constitucional realizada en normas generales ordinarias no derogan ni alteran las prescripciones constitucionales y convencionales, las cuales “siempre mantienen su vigencia y rango superior”; y así, la mera reiteración de esos derechos en ordenamientos de jerarquía inferior “muy probablemente será una norma superflua pero no inconstitucional” (párr 48).

Con estos lineamientos, la Suprema Corte resolvió las cuestiones “federalistas” que mencioné. Las entidades federativas pueden regular los derechos fundamentales siempre que respeten su esencia, además de ampliar sus alcances para hacerlos progresivos. Incluso, pueden crear “nuevos derechos”, pero éstos no formarán parte de un parámetro de control general, para toda la República, sino en todo caso su ámbito territorial se limitará a la entidad en cuyo sistema normativo se hayan incluido. Y por último, hay una diferencia cualitativa entre los derechos de rango constitucional general, y los que hayan sido reconocidos en Constituciones locales u otros ordenamientos



secundarios; esto puede parecer un formalismo absurdo, pero tendría repercusiones importantes sobre los alcances de los medios de control constitucional local, la competencia de los tribunales a cuyo cargo están, y la metodología con que les correspondería aplicar los derechos fundamentales del sistema jurídico nacional.

NOTAS FINALES

La reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 estableció en México un complejo sistema de interacción entre los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales celebrados por nuestro país. Muy especialmente para los de orden convencional, dicha reforma tuvo el propósito de “fortalecer el compromiso del Estado mexicano” para con ellos y “facilitar su justiciabilidad”.⁶¹

Tuvieron que pasar diez años para tener una imagen nítida de la composición y de la complejidad del “parámetro de control de regularidad constitucional”. Al encumbrar los derechos humanos de la Constitución y los de tratados internacionales celebrados por México, el Constituyente inauguró un proceso inédito en nuestro país que puso en jaque nuestras concepciones jurídicas más arraigadas, y nos obligó a aprender no solamente nuevos contenidos, sino también nuevas maneras de entender el derecho y de aplicarlo.

La sola idea de que la regularidad constitucional pudiera basarse en prescripciones jurídicas que no pertenecen a la ley

61. “DERECHOS HUMANOS. LOS TRATADOS INTERNACIONALES VINCULADOS CON ÉSTOS SON DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES DEL PAÍS, PREVIAMENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011”, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10^a época, libro. XXI, junio de 2013, t. 1, tesis 1^a. CXCVI/2013 (10a.), p. 602.

fundamental y, peor aún: que “no pertenecen” a nuestro sistema jurídico, fue suficiente para causarnos perplejidad y desafiar nuestros marcos teóricos más básicos. Repentinamente, porque la reforma de derechos humanos de 2011 entró en vigor al día siguiente de su publicación, debimos convertirnos en aceptables conocedores del derecho internacional, de su lógica —tan distinta a la del doméstico— y del enorme cúmulo de sus contenidos.

A los diez años de que entró en vigor la reforma constitucional en materia de derechos humanos, ya tenemos una configuración jurisprudencial del “parámetro de control de regularidad constitucional” suficiente para hacerlo practicable. Y algo mucho más importante: el espíritu de esta reforma se ha arraigado en la práctica de nuestros tribunales y de la comunidad jurídica en general; hoy en día es habitual que se invoquen fuentes jurídicas internacionales de derechos humanos en los procesos, y los tribunales acuden con mayor frecuencia a dichas fuentes para apoyar sus resoluciones.

Sin embargo, la complejidad de este sistema de derechos fundamentales es innegable, y ello constituye un reto permanente para quienes lo analizamos, interpretamos y operamos. El conocimiento de los lineamientos básicos que este trabajo ha reseñado es apenas el punto de partida, un elemento meramente básico, para un desafío mayor: lograr la óptima aplicación de estos derechos ante las cambiantes circunstancias de la realidad, los nuevos problemas que plantea el desarrollo tecnológico y, en última instancia, lograr que, en todo momento, todas las personas gocen a plenitud de los derechos que nos corresponden por tan sólo ser humanos.

FUENTES DOCTRINALES

Astudillo, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, México, Tirant Lo Blanch, 2014.



- Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, 5ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2002.
- Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 33ª ed., México, Porrúa, 1997.
- Caballero Ochoa, José Luis, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, Porrúa-IMDPC, 2013.
- Carbonell, Miguel, “Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana”, en *idem* y Salazar Ugarte, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, pp. 63-102.
- Carranco Zúñiga, Joel, *Poder judicial*, México, Porrúa, 2000.
- Colli Sulú, Samantha, “La apertura constitucional al derecho internacional en México: ¿hacia el endurecimiento del ‘soft law’?”, en Caballero Ochoa, José Luis y Sánchez Gil, Rubén (coords.), *Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates*, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 45-75.
- Cossío Díaz, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2013.
- Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*, México, TEPJF, 2007.
- , *La argumentación en la justicia constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del derecho*, México, TEPJF, 2006.
- , *La motivación de las decisiones interpretativas electorales*, México, TEPJF, 2012.

Faúndez Ledesma, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.

Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964.

———, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2011.

——— y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, 2ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2013.

Guastini, Riccardo, “La Constitución como límite a la legislación”, Miguel Carbonell (trad.), *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, 2001, pp. 47-58.

———, “Sobre el concepto de Constitución”, Miguel Carbonell (trad.), *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 161-176.

Iser, Wolfgang, *Rutas de la interpretación*, Ricardo Rubio Ruiz (trad.), México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)”, Rolando Tamayo y Salmorán (trad.), revisada por Domingo García Belaunde, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa-IIDPC, núm. 10, julio-diciembre de 2008, pp. 3-44.

O’Donnell, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, 2ª. ed., México, OACNUDH-TSJD, 2012.

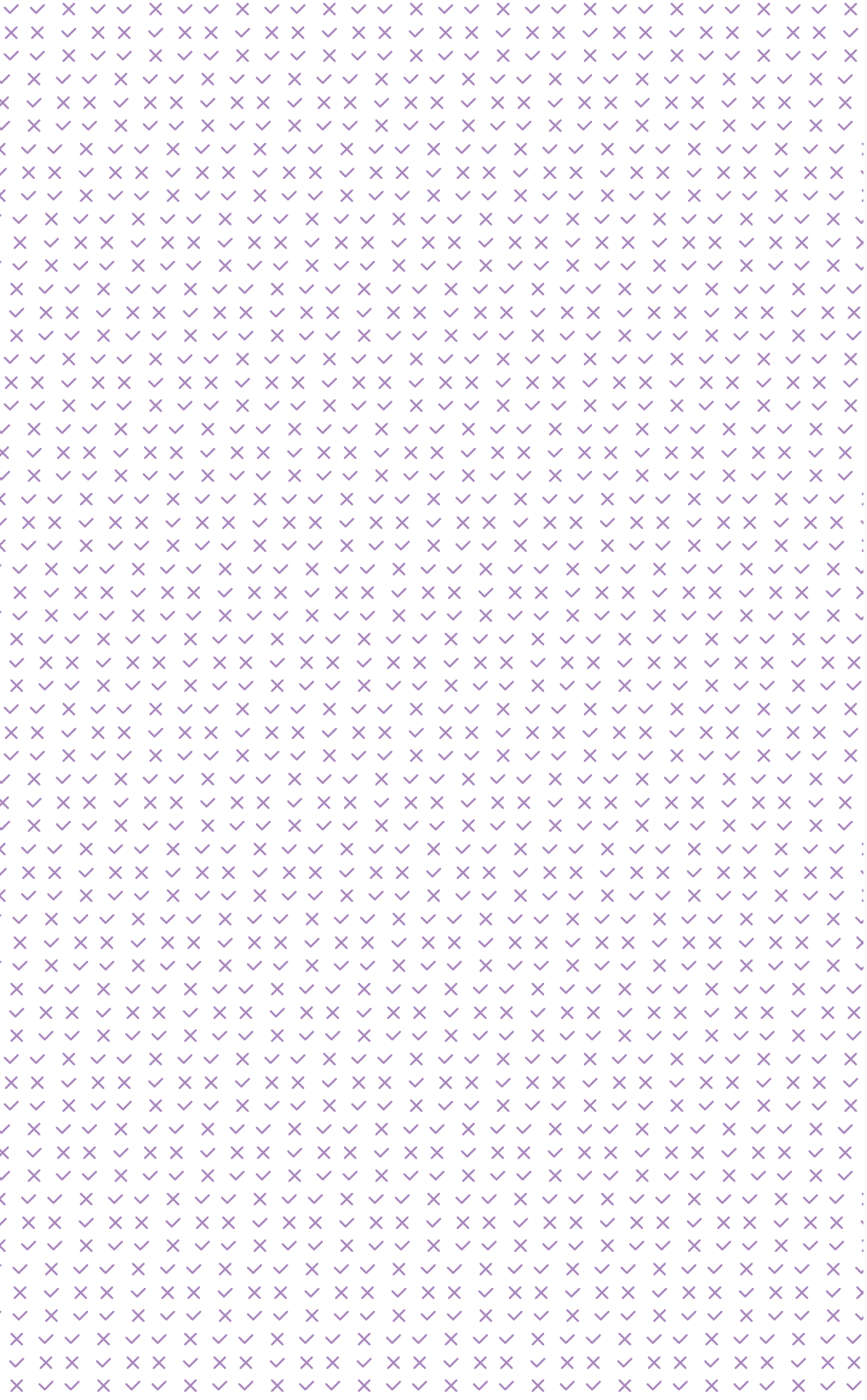
Requena López, Tomás, *El principio de jerarquía normativa*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004.

Sagüés, Néstor Pedro, *La interpretación judicial de la Constitución*, Buenos Aires, Depalma, 1998.



- Sánchez Gil, Rubén, *Los principios de la interpretación constitucional y su aplicación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Facultad de Derecho-UNAM, 2008. Disponible en: <http://bit.ly/1jeqGWK>.
- , “Omisión legislativa y matrimonio igualitario en Yucatán”, *El Juego de la Suprema Corte (Nexos)*, México, 8 de mayo de 2017. Disponible en: <http://bit.ly/2poBZU4>.
- Vigo, Rodolfo Luis, *Interpretación jurídica (Del modelo iuspositivista legalista decimonónico a las nuevas perspectivas)*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1999.
- Wank, Rolf, *Die Auslegung von Gesetzen*, 2ª ed., Colonia, Carl Heymann, 2001.
- Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 5ª ed., Marina Gascón, Madrid (trad.), Trotta, 2003.





Control de constitucionalidad, convencionalidad, interpretación pro persona y test de proporcionalidad

Luciano Silva Ramírez
Doctor en Derecho por la UNAM



Luciano Silva Ramírez es Licenciado con mención honorífica por la Facultad de Derecho de la UNAM y especialidad en Pedagogía. Tiene Maestría en Enseñanza Superior; Especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo, y en Derecho. Es Doctor en Derecho, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM donde es profesor desde 1979. Es Director del Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo.

Es Presidente del Colegio de Profesores de Garantías y Amparo y exmiembro del H. Consejo Técnico de la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha impartido cursos de posgrado, conferencias y diplomados. Autor de obras y diversos artículos. Ha colaborado en diferentes investigaciones y proyectos de leyes.



INTRODUCCIÓN

Para abordar el tema que nos ocupa es pertinente aludir a lo que es la norma Fundamental; al respecto, de acuerdo a nuestro sistema jurídico constitucional podemos decir que la Constitución federal, entendida como una concreción sistemática de limitaciones al poder, es la norma suprema escrita que contiene los principios, reglas, disposiciones y decisiones político fundamentales que rigen a un pueblo, la organización, funcionamiento y atribuciones de los poderes públicos constituidos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), de los organismos constitucionales autónomos; así como, las relaciones de éstos con los habitantes del Estado; promoviendo, preservando, respetando, protegiendo y garantizando sus derechos fundamentales, los llamados derechos humanos y sus garantías.

De tal manera, que la Constitución deberá contener los derechos fundamentales, los principios, las reglas, disposiciones y decisiones político fundamentales que rigen a un pueblo, el ámbito competencial asignado a los poderes públicos constituidos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), órganos autónomos y cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional; es decir, la constitución formal y material deben coincidir, normar las condiciones políticas, económicas, sociales, jurídicas, culturales y, los poderes públicos que gobiernan están obligados a acatar puntual e irrestrictamente la Constitución y los derechos

humanos reconocidos por ella, así como en los tratados internacionales de la materia, no tan sólo en los que el Estado sea parte; favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; derechos humanos que son transversales, aplicables a cualquier actividad y rama del derecho, de no ser así, serán letra muerta, sin efectividad normativa, verbigracia. Las leyes secundarias que emanen de ella, que regulan la Constitución, deben coincidir con la realidad que van a normar, por lo que deberán desarrollar los principios y las reglas generales contenidas en la norma suprema, sin contrariar ni traspasar, sin ir más allá del texto de la Constitución y preservando los derechos humanos.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

Es dable mencionar, que carecería de eficacia, de objeto, una Constitución escrita, suprema, con un catálogo de derechos fundamentales en su parte dogmática, con las disposiciones que rigen la organización, funcionamiento y atribuciones de los poderes públicos, de los organismos constitucionales autónomos, en su parte orgánica, si los poderes públicos no ajustan su actuar a las reglas constitucionales que les dieron vida, plasmadas por el Constituyente originario en su obra la Constitución; de ahí, que el control del poder político se encuentra por antonomasia en la Constitución, los poderes públicos que gobiernan Legislativo, Ejecutivo y Judicial tienen delimitado su ámbito de atribuciones en la norma fundamental; así también los poderes locales tienen sus límites en el título quinto, específicamente en sus artículos 116 a 119 de la Constitución federal; de tal manera que ninguna norma general, tratados internacionales, leyes federales, constituciones de las entidades federativas o cualquier acto u omisión de los poderes públicos federales o locales pueden contrariar, estar por arriba, ni ir más allá de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque esta es la ley suprema.



En esencia, el principio de la Supremacía de la Constitución estriba en que ninguna ley, tratado internacional, reglamento, disposición de carácter general, acto u omisión de autoridad, federal o local, está sobre la Constitución, porque esta es la ley suprema, la ley de leyes.

Aquí en México el fundamento de la Supremacía Constitucional, en nuestro sistema de derecho, lo encontramos en el artículo 133 de la Constitución general de la República, que a la letra establece:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebran por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión [...].¹

Conforme a este principio, las leyes que emanan de la Constitución, expedidas por el Congreso de la Unión, así como los tratados que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado deben de estar de acuerdo con nuestra norma fundamental; de tal suerte, como ya se advirtió, siempre prevalecerá la Constitución nacional, sobre cualquier norma general, tratados internacionales, leyes federales o constituciones locales o acto de los poderes públicos constituidos, organismos constitucionales autónomos; consecuentemente, si una ley, tratado internacional o acto de cualquier autoridad federal o local fueran en contra de la Constitución, por no ajustarse a ésta, serían nulos.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PODER, CONVENCIONALIDAD Y TEST DE PROPORCIONALIDAD

Es de hacer notar, que el poder del Estado es único e indivisible, sólo se distribuye para su mejor ejercicio, en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial a cargo de los poderes públicos constituidos, quienes deben gobernar, ejercer el poder conforme a la norma fundamental; pero ese poder supremo del Estado tiene su radio de acción, sus límites en la Constitución. Por lo tanto, el control del poder político se encuentra por antonomasia en la Constitución; de tal manera que “el control de la constitucionalidad” tiene por objeto el poder político, y tiene como propósito verificar que el ejercicio de ese poder sea en consonancia con la Constitución; si el ejercicio del poder es conforme a la Constitución, la manifestación del poder será válida, si no es acorde con la Constitución hay que declararlo inválido por inconstitucional; también el control de la constitucionalidad implica los medios, mecanismos de control de la constitucionalidad, ya que carecería de objeto, de nada serviría una Constitución escrita, rígida, suprema, con todo un catálogo de derechos fundamentales en su parte dogmática, con las disposiciones que rigen la organización y atribuciones de los poderes públicos constituidos en su parte orgánica, si no contáramos con los mecanismos para controlar, limitar el ejercicio del poder, para que los poderes públicos constituidos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), ejerzan el poder público, gobiernen, dentro del marco competencial que les asigna la norma fundamental, que sus normas generales, tratados, leyes, reglamentos, sus actos u omisiones sean de acuerdo a las reglas constitucionales plasmadas por el Constituyente originario en la Constitución; en nuestro país a nivel federal los principales mecanismos de control de la constitucionalidad establecidos en la propia norma suprema para controlar el ejercicio del poder son el juicio de amparo, las

controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad; así también, el control de la constitucionalidad implica el órgano facultado para conocer de esos mecanismos de control de la constitucionalidad, el Poder Judicial de la Federación. Haciendo hincapié que la Constitución federal en los artículos 99, 103, 105 y 107 ha encomendado dicho control exclusivamente a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, a su titular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En tanto que el derecho convencional, el control de convencionalidad fue establecido en la reforma constitucional en materia de derechos humanos (DOF 10-06-2011), entre otros preceptos en el artículo 1° de la Constitución federal, relativo a que la Ley de Leyes tutela los derechos humanos, no tan sólo por ella reconocidos, además en los convenios, en los tratados internacionales en que el Estado mexicano sea parte; más aún, en los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, con base en el principio *pro homine*; al señalar dicho precepto constitucional, en lo que interesa: que en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en que el Estado mexicano sea parte; las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; y que todas las autoridades en el ámbito de su competencia tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; prohibiendo la esclavitud y todo tipo de discriminación que atente contra la DIGNIDAD HUMANA, COMO FUENTE DE LA CUAL DERIVAN TODOS LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES. Por lo que todo pueblo que se precie de ser libre y democrático debe respetar la dignidad humana; en tanto que el control de constitucionalidad, como se ha anotado, tiene por objeto el ejercicio del poder político; por lo que podemos

decir que el control de convencionalidad tiene como finalidad realizar el contraste de la norma con el tratado internacional celebrado por el Estado mexicano que contenga derechos humanos, y su interpretación constituye una cuestión propiamente constitucional.²

De ahí que de lo expuesto podemos afirmar que, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, los Tribunales del Poder Judicial de la Federación amplían sus facultades, no tan sólo para el control de constitucionalidad del ejercicio del poder público, además del control de convencionalidad; por lo que el control de la constitucionalidad del poder *ex officio* le corresponde a los Tribunales de Poder Judicial de la Federación, invalidando, desaplicando normas generales, anulando actos u omisiones de autoridad, a través de las controversias constitucionales que promueven los entes de poder por violaciones a la Constitución y a los derechos humanos, teniendo por objeto dilucidar si los entes federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México actúan dentro del marco competencial que les asigna la Constitución, o bien resolver sobre la constitucionalidad de normas generales, actos y omisiones de los poderes públicos federales y locales, órganos constitucionales autónomos, federales y de las entidades federativas; y las acciones de inconstitucionalidad que tienen por objeto un control abstracto de normas, al analizar la posible contradicción entre una norma general y la Constitución federal, las que ejercitan las minorías parlamentarias, es decir el 33% de los miembros de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, igual número de la Cámara de Senadores, el mismo porcentaje de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, el Fiscal General de la República, el órgano autónomo garante del artículo 6 constitucional, los partidos políticos respectos de normas

2. Luciano Silva Ramírez, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 3ª ed., México, Porrúa, 2014.

inconstitucionales en materia electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las similares de los estados contra leyes y tratados internacionales que violen los derechos humanos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales de la materia, mecanismos que ejercen los entes de poder que mencionan las fracciones I y II del citado artículo 105 para resolver sus diferencias, los litigios constitucionales en que sean parte y el control abstracto de normas, respectivamente. En tanto que el control de la constitucionalidad y convencionalidad de normas generales, actos u omisiones de los poderes públicos, de cualquier autoridad, contrarios a la Constitución y que violen derechos humanos, se logra con el juicio de amparo establecido en los artículos 103 y 107 constitucionales; así como el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, con el que cuentan todas y todos los gobernados en nuestro país, para proteger sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de la materia.

Por lo que hace al test de proporcionalidad, es dable mencionar que se trata de un instrumento metodológico de control de constitucionalidad, para analizar las disposiciones legislativas y las leyes frente a los derechos fundamentales, ante un conflicto normativo de principios; siendo presupuesto de la aplicación de dicho test por la y el juzgador, que la disposición legislativa lesione un derecho humano, deberá seguir cuatro pasos: 1) Establecer si el ordenamiento legislativo persigue un fin constitucional válido; 2) si resulta idóneo para tal fin; 3) valorar si existen otras medidas alternas adecuadas, pero menos lesivas para satisfacer dicho fin; 4) determinar si el grado de realización del fin perseguido con la disposición legislativa, es mayor al grado de afectación al derecho humano por la disposición impugnada. Es importante expresar que la aplicación del test referido es optativo para la persona juzgadora que conozca del asunto, del caso concreto, toda vez que es uno de los varios métodos interpretativos; máxime que se trata de preferir una

disposición legislativa o el derecho fundamental; y la Constitución, compuesta preponderantemente de principios, tutela los derechos humanos por ella reconocidos, así como en los tratados internacionales de la materia, por lo que el intérprete constitucional siempre preferirá la norma suprema sobre la disposición legislativa; más aún, aplicará la jurisprudencia que al respecto emita la Suprema Corte de Justicia.

Sin embargo, es de advertir algunas inconsistencias en la aludida reforma constitucional en materia de derechos humanos, de las cuales, por la extensión sugerida para este trabajo, solamente referiré a la problemática que se presenta al aplicar el principio *pro homine* del párrafo segundo del artículo 1° constitucional; ya que si bien señala “Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”, la propia Constitución establece restricciones o limitaciones constitucionales al goce y ejercicio de las libertades de los derechos fundamentales del hombre; por ejemplo, el artículo 16 constitucional contempla la figura del arraigo, que permite que las personas gobernadas sean privadas de su libertad sin haber sido oídas en juicio, juzgadas y sentenciadas en que sean declaradas penalmente responsables, vulnerando el derecho fundamental, el principio de presunción de inocencia reconocido en varios instrumentos internacionales; o la restricción, prohibición a las y los ministros de culto para ser votados para cargos de elección popular establecida en el artículo 130 constitucional, que resulta inconvencional al violentar el derecho fundamental en materia electoral de ser votado e ir en contra del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles.

En nuestra opinión, estimamos que la reforma constitucional referida no consideró, entre otras cuestiones, la teoría monista nacionalista establecida en el citado artículo 133 constitucional, que en su parte conducente expresa: “La presente



Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados QUE ESTÉN DE ACUERDO CON LA MISMA, celebrados o que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión [...]”; es decir, dicho precepto establece, no sólo el principio de Supremacía de la Constitución, además la teoría monista nacionalista, la prevalencia del derecho interno, sobre el derecho internacional.

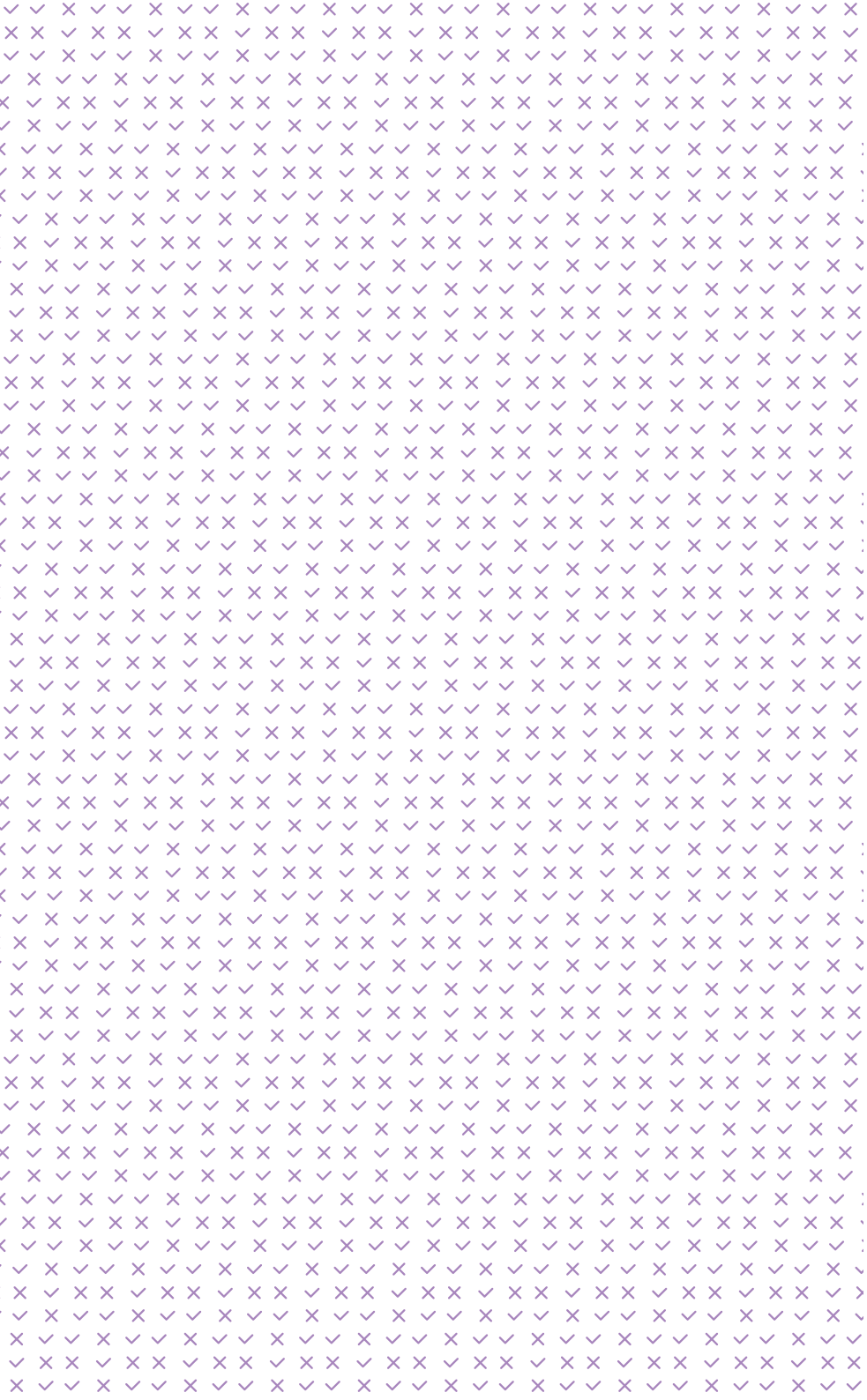
No tenemos en nuestro sistema de derecho la teoría monista internacionalista, como en Holanda y otros países en Europa, en que prevalece el derecho externo sobre el nacional; debido a la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que hacer malabares, al interpretar la reforma constitucional en materia de derechos humanos (DOF 10-VI-2011), el principio *pro homine* establecido en el artículo 1° constitucional, párrafo segundo, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, que dio origen a la jurisprudencia P/J 20/2014, bajo el rubro “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES; CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”, al determinar que los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano que contemplen derechos humanos, tienen rango constitucional, están a la par de la Constitución, excepto cuando existan restricciones o limitaciones constitucionales, en donde debe prevalecer la Constitución y los tratados deben estar supeditados a la norma suprema; incluso el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del que México es parte, reconoce también restricciones, como es el caso de la libertad de expresión, que se puede limitar por razones de orden público, de seguridad, de salud, de moral, etc., por lo que debe prevalecer la restricción o limitación constitucional sobre la norma convencional; lo que hace nugatorio el control de convencionalidad,

así como el principio *pro homine* establecido en el artículo 1°, párrafo segundo, ya que la interpretación conforme será con la Constitución y no con los tratados internacionales que estén supeditados a la norma suprema.



III

**Principios que deben regir el actuar
de las autoridades para promover,
proteger, respetar y garantizar
los derechos humanos**



Principios que deben regir el actuar
de las autoridades para promover,
proteger, respetar y garantizar los
derechos humanos en el marco
de la justicia electoral local

Omar García Huante
Doctor en Derecho por el Instituto
de Investigaciones Jurídicas de la UNAM



Omar García Huante es Licenciado en Derecho, especialista en Derechos Humanos y Maestro en Derecho de la UNAM. También es Maestro en Ciencias Jurídico Penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales y cursó la especialidad en Argumentación Jurídica en la Universidad de Alicante, España. Además, es Doctor en Derecho por el IJ de la UNAM. Actualmente estudia el Diplomado en FinTech y el Diploma de Alta Especialización en LEGAL TECH Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (DAELT) – 2022 en la Universidad Complutense de Madrid.

Se ha desempeñado como Asesor Legislativo de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, Director General de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Director de Extradiciones de la Procuraduría General de la República. Asimismo, desempeñó diversos puestos directivos en la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República.

Ha participado como conferencista en diversos foros y universidades. El 2 de abril de 2013 fue designado como Magistrado de Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Actualmente es socio fundador de la firma HW Abogados SCP y es coordinador del Proyecto “Naticum: Centro de Estudios sobre Procesos Constitucionales”.



PLANTEAMIENTO INICIAL SOBRE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL ACTUAR DE LAS AUTORIDADES

Celebro y agradezco la invitación para participar en esta obra, con el propósito de dar cuenta sobre los importantes cambios que significó la reforma constitucional de junio de 2011, y que transformó por completo el entendimiento del control constitucional y convencional en México.

Con esta modificación el Constituyente ubicó en el centro del análisis normativo constitucional al ser humano, a su dignidad como valor supremo y a la serie de principios que, en su conjunto, nuestra norma fundamental reconoce como derechos humanos.

Para asegurar que estos fines se cumplan, las autoridades tienen la obligación de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos y, con ese objetivo, deben observar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Adicionalmente, la reforma incorporó dos parámetros más, de especial relevancia en el ámbito judicial y jurisdiccional: el principio *pro persona* y la interpretación conforme.

El mandato constitucional se impuso a todas las autoridades de los tres ámbitos de gobierno (legislativas, administrativas, judiciales y jurisdiccionales), a los órganos constitucionales



autónomos (federales o estatales), a las auditorías en materia de fiscalización e, incluso, a las figuras administrativas novedosas que se incorporaron en 2013, como son las empresas productivas del Estado o los órganos reguladores en materia energética. Todas estas autoridades, sin excepción, en el ámbito de sus competencias están obligadas a salvaguardar la dignidad de las personas y los derechos que de ella emanan.

Para identificar los principios que resultan aplicables a las autoridades mencionadas, es conveniente clasificarlas en tres grupos:

- i. **Autoridades administrativas**, pertenecientes a los tres ámbitos de gobierno, a los órganos constitucionales autónomos y a las empresas productivas del Estado, que por sus características y las normas que los rigen, encuadran en una administración pública integrada por un “complejo de organizaciones diversas predeterminado constitucionalmente”,¹ quienes deben observar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- ii. **Autoridades legislativas, de la Federación y de las entidades federativas**, que deben observar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y
- iii. **Autoridades judiciales y jurisdiccionales** (tribunales administrativos), de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios,² que deben observar los

1. Para abundar sobre el tema de la administración pública como complejo de organizaciones diversas predeterminado constitucionalmente, consultar la magnífica obra de Luciano Parejo Alfonso, *Lecciones de derecho administrativo*, España, Tirant lo Blanch, 10ª ed., 2020, p. 354.

2. En el caso de los municipios me refiero a los tribunales administrativos municipales, previstos en el artículo 115 de la Constitución federal. Es el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida. <http://tcamm.gob.mx/es/>

principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y, adicionalmente, los parámetros que marcan el principio *pro persona* y la interpretación conforme.

En el presente trabajo me ocuparé de los principios referidos para las autoridades judiciales y jurisdiccionales, en el marco de un control de constitucionalidad y de convencionalidad.

¿CÓMO SISTEMATIZAR NUESTRO ESTUDIO EN EL ÁMBITO DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES Y JURISDICCIONALES?

El mandato establecido es de tal claridad que su análisis, de inicio, parecería sencillo; sin embargo, ¿cómo sistematizar nuestro estudio en el ámbito de las autoridades judiciales y jurisdiccionales?

La doctrina nos ha propuesto diversas formas; no obstante, podríamos analizar el tema bajo una óptica que comprenda:

Mandato constitucional	Sujeto obligado en el ámbito judicial	Principios que deben observar todas las autoridades	Párametros específicos que deben observar las autoridades judiciales y jurisdiccionales
Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos	Todos los tribunales del país	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	<i>Pro persona</i> e interpretación conforme
¿Cómo cumplirán con este mandato constitucional?		Control de constitucionalidad y de convencionalidad	
		Concentrado	Difuso

El mandato constitucional incluye a todas las autoridades, de ahí que los tribunales del país deban observar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y, adicionalmente, el principio *pro persona* y la interpretación conforme.

Así las cosas, los principios específicos para las autoridades judiciales y jurisdiccionales impactan directamente en el control de constitucionalidad y de convencionalidad; en virtud de ello, los siguientes apartados los dedicaré, de forma breve, al estudio de los precedentes en esta materia y formularé una propuesta metodológica que, respetuosamente, sugiero a juzgadoras y juzgadores en materia electoral, para llevar a cabo un control de constitucionalidad y de convencionalidad, con la aclaración de que en adelante me estaré refiriendo al control en su modalidad de difuso.

EL DEBER DE PROMOVER, PROTEGER, RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE UN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en diversas sentencias, incluso previas al Caso Rosendo Radilla vs. México, había reiterado el criterio consistente en que las y los jueces estaban obligados a llevar a cabo un control de convencionalidad *ex officio*,³ es decir que, en el ámbito de sus competencias, debían abstenerse de aplicar normas que resultaran contrarias

3. En los casos Almonacid Arellano y otros contra Chile, cuya sentencia data del 26 de septiembre de 2006; Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) contra Perú, cuya sentencia es del 24 de noviembre de 2006; y los casos Radilla Pacheco, Rosendo Cantú y otra, Cabrera García y Montiel Flores, todos contra México.

a los instrumentos internacionales suscritos en el ámbito del sistema interamericano.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente varios 912/2010 (cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Rosendo Radilla Pacheco) tomó la iniciativa para establecer las reglas bajo las cuales los órganos judiciales velarían por los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

La Suprema Corte concluyó que las y los jueces y todas las autoridades del país, estaban obligados a velar por los derechos humanos y que esa vigilancia se traducía, en el caso de las personas juzgadas, en un problema interpretativo, por lo que, en aquellos casos en los que la norma que se va a aplicar despierte sospechas para la autoridad aplicadora o sea señalada por la persona interesada como violatoria de derechos en el juicio, debe practicarse un control de constitucionalidad o de convencionalidad *ex officio*.⁴

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene una amplia doctrina en el tema, que no pienso abordar por cuestión de espacio; sin embargo, resulta útil referir que sobre el control de constitucionalidad y de convencionalidad *ex officio*, ha reiterado el criterio de que el sistema jurídico impone a los órganos encargados de realizar este tipo de control, el deber de analizar las normas cuestionadas, sin diferenciar la naturaleza sustantiva o instrumental del precepto, a través de un método que, a partir de su presunción de validez, en primer lugar, examine si admite una interpretación conforme en sentido amplio mediante la lectura más favorable a la

4. Tesis: 1a./J. 38/2015 (10a.) “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. NO ES UNA CUESTIÓN DE SUBSIDIARIEDAD, POR LO QUE DEBE LLEVARSE A CABO AUN CUANDO EL DERECHO HUMANO DE QUE SE TRATE ESTÉ CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

persona, y después las analice en una interpretación conforme en sentido estricto, para elegir, entre las lecturas jurídicamente válidas, aquella que sea más acorde al bloque constitucional de derechos humanos.⁵

Sobre la justicia local, los tribunales electorales de los estados tienen facultades para analizar las normas jurídicas estatales, contrastarlas con lo dispuesto en la Constitución federal y los tratados internacionales y, después de realizar un ejercicio de interpretación conforme, en su caso, abstenerse de aplicarlas en un asunto en concreto cuando sean contrarias a la norma fundamental.⁶

En otras palabras, la justicia electoral local cuenta con atribuciones para restituir el orden jurídico vulnerado mediante el dictado de una sentencia y, en ese marco, debe desplegar sus competencias como garantes de la regularidad constitucional y convencional, cuando la o el legislador falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Constitución federal y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el marco de esta importante función de control difuso, en el siguiente apartado propondré las bases para, eventualmente, desarrollar un método que la justicia electoral local puede seguir, para garantizar la regularidad constitucional y convencional de las normas que aplica en el ámbito de sus competencias.

5. Tesis XXI/2016, “CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO”.

6. Tesis IV/2014: “ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES”.



PROPUESTA METODOLÓGICA PARA QUE LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES LLEVEN A CABO UN CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD O DE CONVENCIONALIDAD⁷

Lo primero que debemos hacer es partir de una concepción teórica sobre los derechos humanos. En este punto sugiero adoptar la definición teórica, puramente formal, no estructural, propuesta por Luigi Ferrajoli que considera que

[...] son “derechos fundamentales” todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por “status” la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.⁸

Esta definición representa algunas ventajas que el propio Ferrajoli explica, pues es válida para cualquier ordenamiento, es independiente de los bienes, valores o necesidades sustanciales que son tutelados por los derechos fundamentales y, lo que es más importante desde mi punto de vista, es ideológicamente

7. Tuve la oportunidad de proponer una metodología similar para la Sala Regional Peninsular del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el juicio de nulidad 491/13-16-01-6, proyecto que se elaboró bajo mi ponencia, en la época que tuve el honor de desempeñarme como Magistrado del referido Órgano Jurisdiccional.

8. Luigi Ferrajoli, *Derecho y garantías. La ley del más débil*, España, Trotta, 4ª ed., 2004, p. 37.

neutra, por lo que es válida para cualquiera que sea la filosofía jurídica o política que se profese.⁹

Esto es indispensable porque las y los operadores normativos del sector judicial deben asumir con responsabilidad una concepción sobre los derechos humanos, de tal forma que sus decisiones cuenten con una base teórica sólida, claramente identificable.

Recordemos ahora la premisa definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido que, el mandato constitucional en análisis, en el caso de las juezas y los jueces, se traduce en un problema interpretativo, por lo que los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, *pro persona* e interpretación conforme deberán emplearse como parámetros de interpretación; es decir, como pautas que la o el juez ocupará para interpretar y argumentar respecto de una norma cuya validez constitucional o convencional esté cuestionada.

La persona juzgadora, como ya señalé, debe tener una concepción clara sobre los derechos humanos, lo que le permitirá, argumentativamente, justificar la decisión de contrastar la norma cuestionada, frente al derecho humano previamente seleccionado por él.

Para esta selección, la persona juzgadora deberá partir del conocimiento y los alcances que significan los principios de:

- Universalidad: entendido en un plano racional, como lo refiere Gregorio Peces-Barba, como la titularidad de los derechos que se adscriben a todos los seres humanos, cuyos rasgos son la racionalidad y la abstracción.¹⁰
- Interdependencia e indivisibilidad: que acorde con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos

9. *Ibid*, p. 38.

10. Gregorio Peces-Barba Martínez, *Curso de derechos fundamentales, teoría general*, España, Universidad Carlos III de Madrid, 1999, p. 299.

Humanos consisten en negar cualquier separación, categorización o jerarquía entre derechos para efectos de su respeto, protección y garantía.¹¹

- Progresividad: significa que las autoridades tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los derechos humanos.¹²

Esto cobra relevancia si tomamos en cuenta que, en los conflictos que se resuelven en el ámbito de la justicia electoral, en su gran mayoría están en juego los derechos político-electorales de la ciudadanía, de ahí que la o el operador normativo debe conocer los principios que le serán útiles para interpretar su contenido esencial, su aplicación al caso concreto y la argumentación jurídica necesaria para motivar su decisión.

Sentadas las bases teóricas, considero que los tribunales electorales locales, para cumplir con el mandato consistente en promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el marco de un control de constitucionalidad y de convencionalidad, pueden seguir una metodología que voy a explicar en dos etapas:

- Evaluación de los criterios formales y materiales de admisibilidad y procedencia para el estudio de la norma general cuestionada, y
- Estudio sobre la constitucionalidad y/o convencionalidad de la norma controvertida.

11. Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de agosto de 2018. Serie C, No. 359.

12. Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de marzo de 2018. Serie C, No. 349; y Tesis: III. 4o. (III Región) 4 K (10ª) "PROGRESIVIDAD. CÓMO DEBE INTERPRETARSE DICHO PRINCIPIO POR LAS AUTORIDADES A PARTIR DE LA REFORMA QUE SUFRIÓ EL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011".

Evaluación de los criterios formales y materiales de admisibilidad y procedencia.

Para que el órgano judicial electoral proceda a ejercer un control difuso de la constitucionalidad y/o convencionalidad de una norma de carácter general, cuestionada en los procesos de su competencia, deberá verificar que se actualicen los criterios formales de admisibilidad siguientes:

- Que el Tribunal Electoral local tenga competencia para resolver el medio de impugnación en el que vaya a verificar la regularidad constitucional y/o convencional de una norma, pues el órgano de control no puede separarse de su propio ámbito de competencia, ya que sólo dentro de ésta puede ejercer el control de constitucionalidad, convencionalidad y de legalidad que le corresponde.
- Si es a petición de parte, la parte accionante debe proporcionar los elementos mínimos, es decir, debe señalar el derecho humano que se estima infringido, la norma general a contrastar y el agravio que le produce, pues de otra forma, sin soslayar su carácter de persona concedora del derecho, la o el juzgador no está obligado a emprender un estudio expreso oficioso de los derechos humanos o preceptos constitucionales o convencionales que se le transcriban, o que de manera genérica se invoquen como pertenecientes al sistema.
- Debe existir aplicación expresa o implícita de la norma, aunque en ciertos casos también puede hacerse respecto de normas que, bien sea expresa o implícitamente, deban emplearse para resolver alguna cuestión del procedimiento en el que se actúa.

Sobre los criterios materiales que operan como presupuestos necesarios para llevar a cabo el estudio de la norma general cuestionada, la persona juzgadora deberá verificar:

- La existencia de un agravio en la esfera jurídica de quien solicita el control difuso, o bien irrogarlo a cualquiera de las partes cuando se realiza oficiosamente.

La inexistencia de cosa juzgada respecto de la *litis* planteada, por haberse resuelto previamente otros medios de impugnación.¹³

- La existencia de jurisprudencia obligatoria o precedentes sobre la constitucionalidad de la norma que emiten los órganos electorales del Poder Judicial de la Federación, porque de existir tal criterio debe respetarse, pues el control concentrado rige sobre el control difuso.
- La existencia de criterios vinculantes respecto de la convencionalidad de la norma general o casos similares, emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos vinculantes para los tribunales del Estado mexicano.

Estudio sobre la constitucionalidad o inconventionalidad de la norma controvertida

De conformidad con los criterios antes señalados, los tribunales electorales locales se avocarán al estudio de la norma cuestionada, con base en lo siguiente:

13. Este aspecto lo comento en virtud de la definitividad de las etapas del proceso electoral, sin embargo, considero que, si el control difuso es procedente, la *litis* constitucional debe abrirse, de tal forma que se garantice el respeto de los derechos político-electorales, con independencia de la etapa en la que nos encontremos.

- **Fijación del problema de regularidad constitucional o convencional.** En esta primera etapa, la persona juzgadora debe identificar el derecho humano establecido en la Constitución o en un tratado internacional y verificar si la norma o porción normativa controvertida produce una posible contravención al derecho identificado.
- **Aplicación del parámetro de interpretación conforme.** En caso de subsistir la posible colisión entre la norma en cuestión y el derecho humano, en esta segunda etapa, partiendo del principio de la presunción de constitucionalidad de las leyes, se debe proceder a realizar un contraste previo entre el derecho humano a preservar y la norma en cuestión, a través de dos tipos de interpretación: a) Interpretación conforme en sentido amplio, en el que el Tribunal Electoral local debe interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano es parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, o b) Interpretación conforme en sentido estricto, cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, las y los juzgadores deben preferir aquella que haga a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.
- **Abstenerse de aplicar la norma cuestionada.** Cuando las alternativas de interpretación anteriores no sean suficientes para resolver el caso concreto, la persona juzgadora debe abstenerse de aplicar la norma cuestionada al caso concreto, sin hacer una declaratoria general sobre su invalidez.
- **Fijación de los efectos.** Es importante que la persona juzgadora precise los alcances y consecuencias que se producirán a partir de que la norma cuestionada deje de aplicarse al caso concreto.



REFLEXIÓN FINAL

El sistema de justicia en México pasa por un momento en el que sus garantías institucionales de autonomía e independencia judicial han sido seriamente amenazadas por la injerencia de autoridades externas.

Los tribunales electorales padecen un riesgo adicional, en virtud de que sus decisiones impactan de forma directa en los intereses de los partidos políticos, por lo que cada instituto político busca incidir de forma directa en las resoluciones que se dictan en la justicia comicial.

Por esto, magistradas y magistrados deben mantener su compromiso de velar por el respeto de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos y, con ese fin, es necesario que, a través de sus resoluciones, se garantice la regularidad constitucional y convencional de las normas, asumiendo esta función con responsabilidad y pleno conocimiento de lo que significa evaluar la validez de una norma pero, sobre todo, dejar de aplicar una ley con efectos claros y precisos, que brinden certeza jurídica a las partes en los procesos judiciales.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

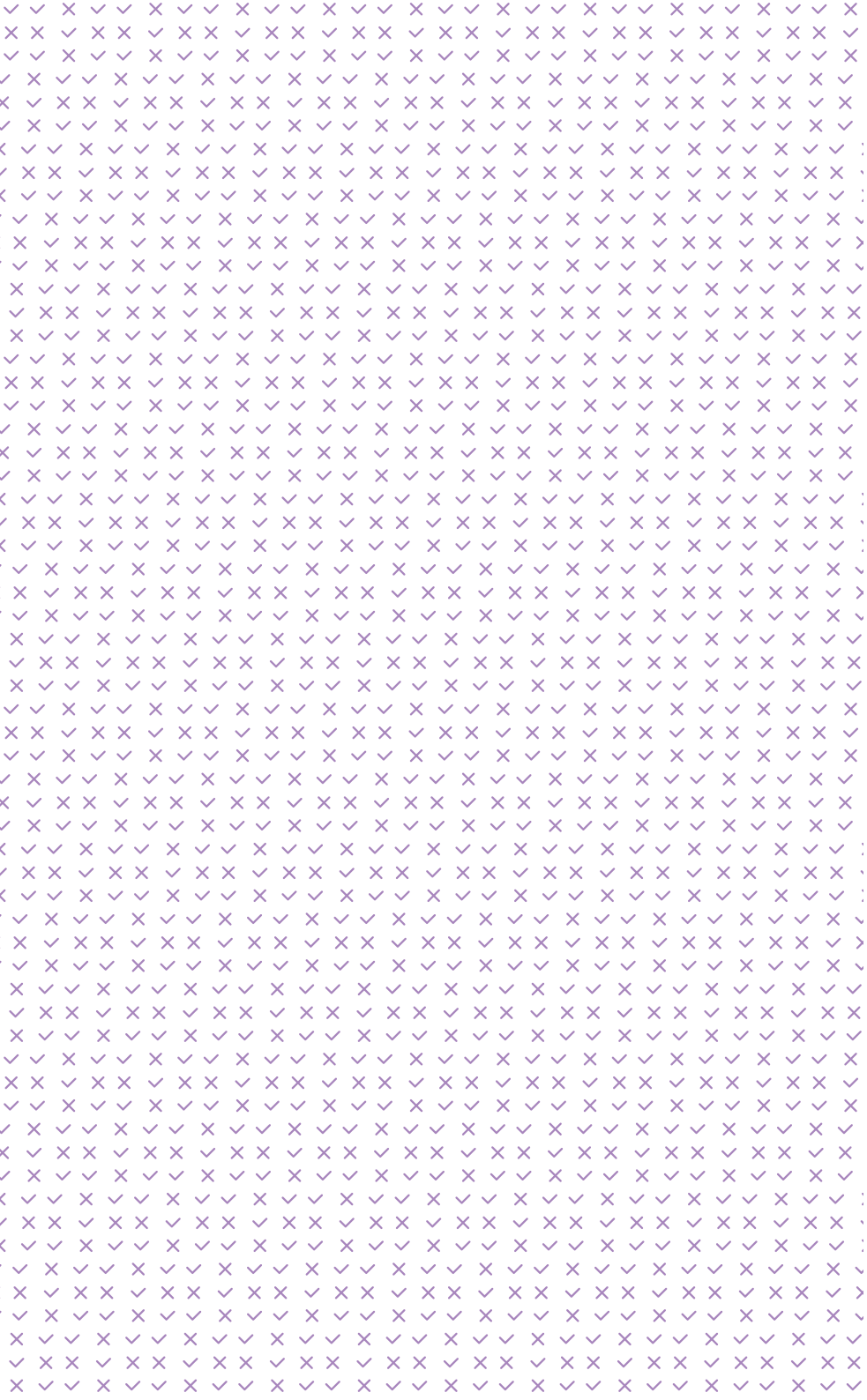
Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 4ª ed., 2004.

Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de derecho administrativo*, España, Tirant lo Blanch, 10ª ed., 2020.

Peces Barba Martínez, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales, Teoría general*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 1999.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx>



Principios que deben regir el
actuar de las autoridades para
promover, proteger, respetar y
garantizar los derechos humanos

Karina Martínez Ochoa
Doctora en Derecho



Karina Martínez Ochoa es Licenciada en Derecho en la UVM, con Maestría en Derecho Civil en la UNAM, Maestría en Ciencias Jurídicas, así como de Especialidad en Derecho Civil y Especialidad en Derecho de Amparo, curso la Maestría en Ciencias Jurídicas y Doctorado en en la Universidad Panamericana.

Está certificada como Formadora Iberoamericana de Ética Judicial, por la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial. Es integrante certificada de la lista de habilitados para desempeñar el cargo de Secretario de Juzgado de Distrito y Tribunal Colegiado del Poder Judicial de la Federación y miembro de la International Bar Association.

Se ha desempeñado en diversos cargos públicos dentro del Poder Judicial de la CDMX y de la Federación. Además, ha sido Directora de lo Contencioso en el INE; Asesora adscrita a la Oficina del Secretario del Trabajo y Previsión Social. Actualmente se desempeña como Dictaminadora en la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas en la SCJN.

Es profesora en la UNAM, Universidad Panamericana, Universidad Latinoamericana y Universidad Westhill. Además, ha impartido cursos en materia de argumentación, combate a la corrupción y suplantación de identidad.

En palabras del profesor de Navarra Juan Cianciardo “[...] El cuestionamiento de la coherencia y viabilidad del positivismo jurídico ha sido llevado a cabo desde numerosas perspectivas. Una de las que más frutos ha producido, tanto por su contundencia, como por su idoneidad para proponer caminos nuevos, es la que ha tenido lugar desde la llamada ‘jurisprudencia de principios’ o ‘constitucionalismo de principios’[...]”,¹ es a partir de esta nueva visión de las cosas, que se deja atrás la perspectiva clausurada de lo jurídico, que hasta entonces se limitaba a los alcances del enunciado normativo y la simplicidad de la subsunción, para lograr la apertura y extensión que los tiempos actuales nos exigen.

El nuevo paradigma obedece a la necesidad de responder de manera eficaz a las exigencias propias de sociedades complejas y tiempos cambiantes en que vivimos, pero sobre todo, de abordar el amplio abanico de lo que implica el quehacer jurídico, que va desde la adopción de las normas, pasando por la solución del caso concreto, incluyendo la implementación de políticas públicas, asignación de recursos, incluso en la edificación ética

1. Juan Cianciardo, “Principios y reglas: una aproximación de los criterios de distinción”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 108, nueva serie, año XXXVI, núm. 18, septiembre-diciembre de 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 891.

de aquellas personas en quienes se materializa esta nueva construcción del derecho.

Es así como el razonamiento jurídico se construye valiéndose de las conocidas “reglas” y “principios”. Es verdad que aún no alcanzamos consenso con respecto a sus distinción; sin embargo, para efectos prácticos bastará con entender a los segundos como aquellas normas deónticas de estructura compleja y de amplio espectro, o bien, si así lo prefiere la persona lectora como mandatos de optimización, con todas las implicaciones que ello conlleva; pero definitivamente, ya sea que nos consideremos afines a la idea de las colisiones o no,² como bien lo apunta Aarnio, no existe lugar a duda de que deben cumplirse y que ello debe hacerse a cabalidad, sin medias tintas.³

Si bien, los principios no tienen fronteras sencillas ni claras, y que el modo de alcanzarlos requiere de un esfuerzo interpretativo y argumentativo importante, también lo es que, en ello precisamente es que radica su importancia y aporte a la ciencia del derecho, en tanto que su configuración y curso de acción no depende del derecho positivo, y aunque sería saludable su reconocimiento positivo, la idea de “razonabilidad intrínseca” no tendría sentido sin la aceptación del vínculo entre derecho y moral, lo que de suyo hace innecesario su reconocimiento por parte del legislador.

Ello es justamente por lo que los principios requieren en grado de necesidad, de criterios de razonabilidad y operatividad eficiente, que permita alcanzar la finalidad trazada así como desentrañar, no el sentido, sino la inspiración de la norma; lo anterior, de manera irrefutable nos lleva a partir de la premisa consistente en que, el primer paso para ello, es conocer cuáles son esos principios mínimos a los que debe ceñirse el actuar

2. Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1999, p. 86.

3. Aulis Aarnio, “Reglas y principios en el razonamiento jurídico”, *Anuario de Facultades de Derecho de la Universidad de Coruña*.



de las autoridades, de manera que, dejando de lado —por el momento—, los variados criterios de distinción, basta por el momento con que concentremos nuestra atención en que la nueva visión amplia, flexible y transformadora de lo jurídico, tiene como eje rector la inminente dignidad del ser humano, y que ello a su vez requiere de entendernos como medios en sí mismos y no como fin.

Empresa nada fácil, pero tampoco imposible, aunque cabe decir que tampoco es apta para cualquiera, es sabido que al tenor de los párrafos primero y tercero del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconocen los derechos humanos de todas las personas, así como de las garantías para su protección y, constriñe a todas las autoridades de nuestra nación en el ámbito de su competencia, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios estrechamente ligados entre sí de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

- **Universalidad**, la Organización de los derechos humanos lo identifica como la idea central y el aspecto fundamental del sistema de los derechos humanos y significa que toda persona tiene los mismos derechos, simplemente por la condición de ser humano, independientemente de quiénes sean y dónde vivan, así como de su situación o características particulares.⁴
- **Interdependencia e Indivisibilidad** obedece a que todos los derechos están vinculados entre sí de tal manera que no pueden separarse unos de otros, y todos los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un conjunto, de manera tal que el goce y ejercicio de un derecho está vinculado a que se garantice el resto de derechos; por lo

4. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/CulturalRights/Pages/Universality.aspx>.

tanto, la violación a alguno de éstos pone en riesgo a los demás.⁵

- **Progresividad**⁶ implica tanto graduación como progresividad, entendida la primera en el sentido de que la efectividad de los derechos humanos se logra de manera paulatina y no inmediata, a través de un proceso con metas a corto, mediano y largo plazo; y la segunda como la idea de que los derechos siempre deben mejorar y la prohibición de no regresión en el disfrute de los derechos humanos (salvo en casos de excepcionales plenamente justificados con apego a los criterios definidos para tal efecto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación),⁷ mediante la implementación y ejecución de todos los cambios y transformaciones necesarias en

5. *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*, 2ª ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018.

6. Tipo: Jurisprudencia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2019325, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Común, Tesis: 2a./J. 35/2019 (10ª), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 63, febrero de 2019, tomo I, p. 980, con el rubro “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO”.

Tipo: Jurisprudencia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2015304, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 87/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 47, octubre de 2017, tomo I, p. 188, con el rubro: “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE”.

7. Tipo: Jurisprudencia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2014218, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Común, Tesis: 2a./J. 41/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 42, mayo de 2017, tomo I, p. 634, con el rubro: “PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO”.



la estructura económica, social, política y cultural del país, para garantizar que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos, con el fin de ampliar el alcance y protección de los derechos humanos en la mayor medida posible.

De manera tal que, para determinar si una conducta específica de todas las autoridades tanto federales, estatales o municipales, en cualquiera de sus funciones, tanto ejecutiva, legislativa o judicial, implica violación a los derechos humanos, habrá de analizarse si se apega o no a la obligación de no obstaculizar, interferir o poner en peligro el ejercicio de los mismos, ya sea por acción u omisión, por lo que su cumplimiento es inmediatamente exigible, de manera que, aun cuando se hace referencia a los órganos del Estado, incluye la conducta de las y los particulares obligados de la misma manera a cumplir con el mandato judicial.⁸

Recientemente el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, en la Agenda 2030, establece una visión basada en los estándares de derechos humanos; coloca la igualdad y la no discriminación en el centro de los esfuerzos para la transformación del mundo, con el objeto de que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030 sean alcanzados por todas las naciones y les ayuden a cumplir con sus obligaciones con el objeto de garantizar que los ODS se implementen de conformidad con los derechos humanos, y ponen sobre la mesa tres principios a seguir en todo lo que hacemos: a) enfoque para la programación basados

8. Tipo: Jurisprudencia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2008517, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Constitucional. Tesis: XXVII.3o. J/23 (10*), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 15, febrero de 2015, tomo III, p. 2257, con el rubro: “DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE RESPETARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

en los derechos humanos, b) no dejar a nadie atrás, c) igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

- a) **El enfoque de programación basado en derechos humanos** tiene como objetivo “analizar las desigualdades que se encuentren en el corazón de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y las distribuciones injustas de poder que impiden el progreso del desarrollo y que a menudo resultan en grupos de personas que se quedan atrás”.

Bajo este enfoque los planes, políticas y procesos de desarrollo deberán anclarse en un sistema de derechos y obligaciones correspondientes dispuestos por el derecho internacional, en los que se incluyan todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como el derecho al desarrollo. Lo cual requiere de los principios de universalidad, indivisibilidad, igualdad y no discriminación, participación, rendición de cuentas, centrado en el desarrollo de las capacidades de las y los “titulares de deberes” para cumplir con su obligación y las y los “titulares de derechos” para reclamar sus derechos.⁹

- b) **No dejar a nadie atrás** “no sólo implica llegar a los más pobres de los más pobres, sino que también requiere combatir la discriminación y las crecientes desigualdades dentro y entre los países, y sus causas fundamentales”, conlleva abolir las formas persistentes de discriminación, como la discriminación de género, para evitar que las personas, familias y comunidades enteras sean marginadas y excluidas.

Obliga a centrarse en la discriminación y las desigualdades para evitar que socaven la entidad de las

9. Disponible en: <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>



personas como titulares de derechos y representan obstáculos a los que se enfrentan las personas para acceder a servicios, recursos e igualdad de oportunidades, no como resultado del destino o falta de disponibilidad de recursos, sino como resultado de leyes, políticas y prácticas sociales discriminatorias.¹⁰

- c) **Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres** entendida más como un esfuerzo político que como un ejercicio técnico, en aras de moldear las actividades y políticas que respaldan la distribución equitativa de los recursos entre hombres y mujeres, niñas y niños.

Constituye una “forma de ver cómo las normas sociales y las estructuras de poder implican las vidas y oportunidades disponibles para diferentes grupos de hombres y mujeres. Comprender que hombres y mujeres, niños y niñas experimentan la pobreza de manera diferente y enfrentan diferentes barreras para acceder a servicios, recursos económicos y oportunidades políticas, ayuda a focalizar las intervenciones. Sin embargo, los roles y las relaciones de género no son fijos; evolucionan según las circunstancias. Para avanzar en los objetivos de los ODS y alcanzar la Agenda 2030, la desigualdad de género debe ponerse al frente de los programas y análisis. El progreso más rápido en todos los ODS dependerá en gran medida de la integración exhaustiva de las dimensiones de género en las políticas públicas”.¹¹

A partir de lo anterior, se propone no sólo un cambio de paradigma conceptual, sino un cambio operativo, pues implica

10. Disponible en: <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>

11. Disponible en: <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/gender-equality-and-womens-empowerment>.

un cambio en la forma de trabajar; desde la manera en que se identifican las prioridades, cómo nos relacionamos con las contrapartes, cómo implementamos actividades, hasta cómo medimos e informamos sobre los logros.

En este punto, es momento de hacer hincapié o que pareciera evidente y a la vez de alta importancia, en efecto, las autoridades como ficciones jurídicas, ejercen sus funciones y cumplen con sus obligaciones a través de las personas servidoras públicas que las integran, y sólo por medio de la intervención de aquellas, con integridad inobjetable, será posible materializar la protección, respeto y garantía de los derechos humanos.

Ninguno de los principios y valores dispuestos para la eficacia de los derechos humanos sería posible si no tenemos presente que la labor interpretativa y argumentativa, que parta de principios y valores que hagan eficaces los derechos humanos, necesariamente transita por el hilo conductor de la persona servidora pública de excelencia e integridad inobjetable, capaz de repeler cualquier embate de la corrupción, precisamente uno de los objetivos primordiales de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹² es impedirla y advertir a las y los corruptos que no se tolerará que se traicione la confianza de la opinión pública, así como reiterar la importancia de los valores fundamentales, como son: la honestidad, respeto al estado de derecho, la obligación de rendir cuentas y la transparencia.

Lo anterior da cuenta de la obligación por parte de las autoridades al respeto de los derechos humanos en todos los órdenes de gobierno, transita por los principios constitucionales, valores nacionales e internacionales así como directrices que

12. También conocida como Convención de Mérida, por haber sido adoptada en esa ciudad en diciembre de 2003, la cual entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, cuando se reunieron las treinta ratificaciones requeridas, al 2018 se encontraba integrada por 184 países.



rigen el actuar de las personas servidoras públicas, quienes habrán de actuar en el desempeño del empleo, cargo o comisión con apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, guiados por las directrices dispuestas en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.¹³

13. “Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;

II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;

III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;

IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;

V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;

VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;

VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;

VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;

Por consiguiente, en ningún momento debe perderse de vista que, tanto en el ámbito preventivo como correctivo, todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán contar con mecanismos de diagnóstico y evaluación, a partir de los cuales implementen acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar las personas servidoras públicas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; además de emitir, actualizar y difundir los códigos de ética respectivos, e implementar los mecanismos de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción considerando las mejores prácticas internacionales,¹⁴ porque sólo de esa for-

IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones;

X. Se abstendrán de asociarse con inversionistas, contratistas o empresarios nacionales o extranjeros, para establecer cualquier tipo de negocio privado que afecte el desempeño imparcial y objetivo en razón de intereses personales o familiares, hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad;

XI. Separarse legalmente de los activos e intereses económicos que afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, en forma previa a la asunción de cualquier empleo, cargo o comisión;

XII. Abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con quienes tenga parentesco por filiación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado, y

XIII. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.

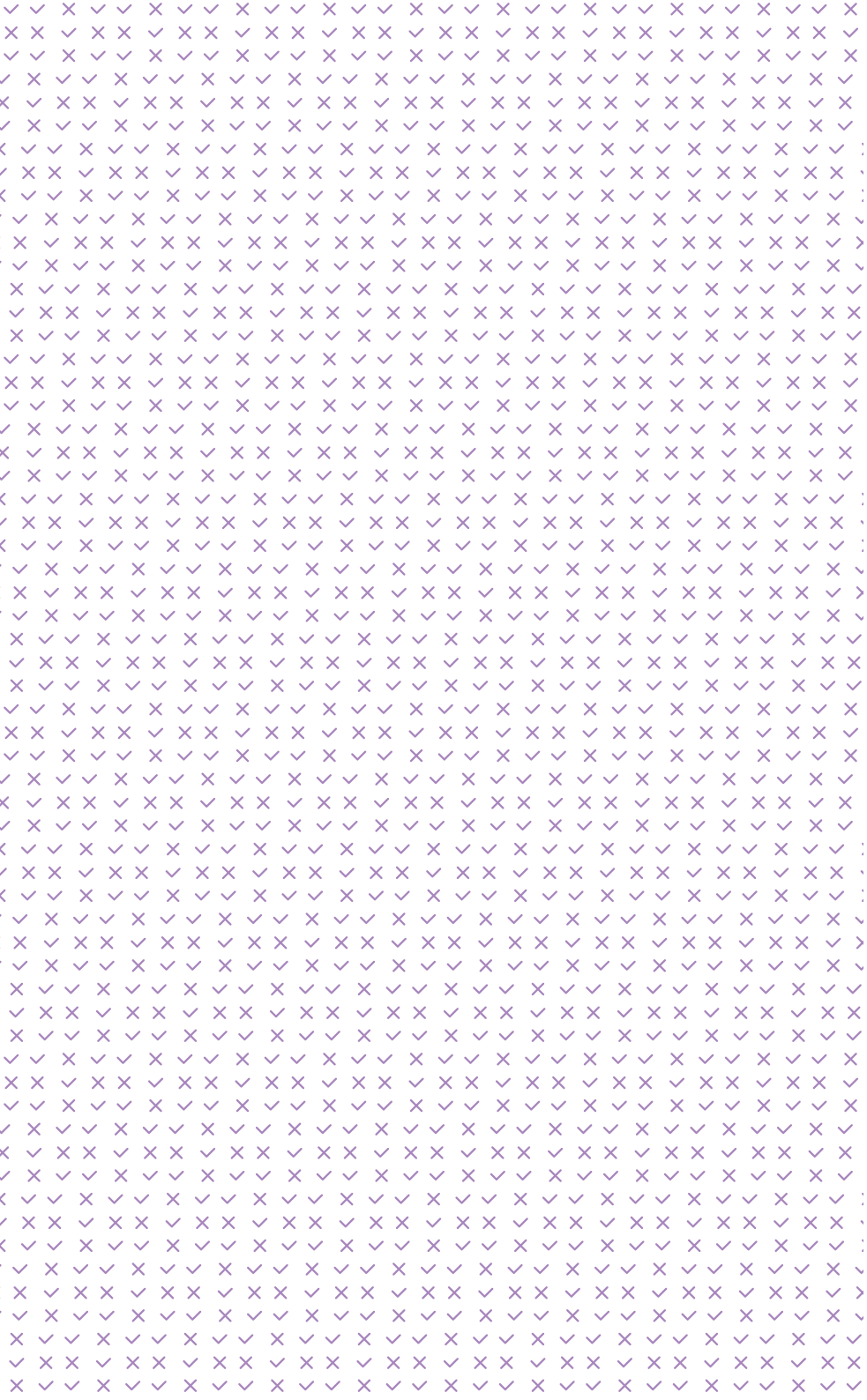
La separación de activos o intereses económicos a que se refiere la fracción XI de este artículo, deberá comprobarse mediante la exhibición de los instrumentos legales conducentes, mismos que deberán incluir una cláusula que garantice la vigencia de la separación durante el tiempo de ejercicio del cargo y hasta por un año posterior a haberse retirado del empleo, cargo o comisión”.

14. Artículos 15, 16 y 17 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



ma las autoridades estarán en posibilidad de operar y ejecutar de manera eficiente los principios de los derechos humanos y alcanzar el fin último de fomentar el desarrollo y que nuestro mundo sea un lugar mejor para todas y todos sin dejar a nadie atrás.¹⁵

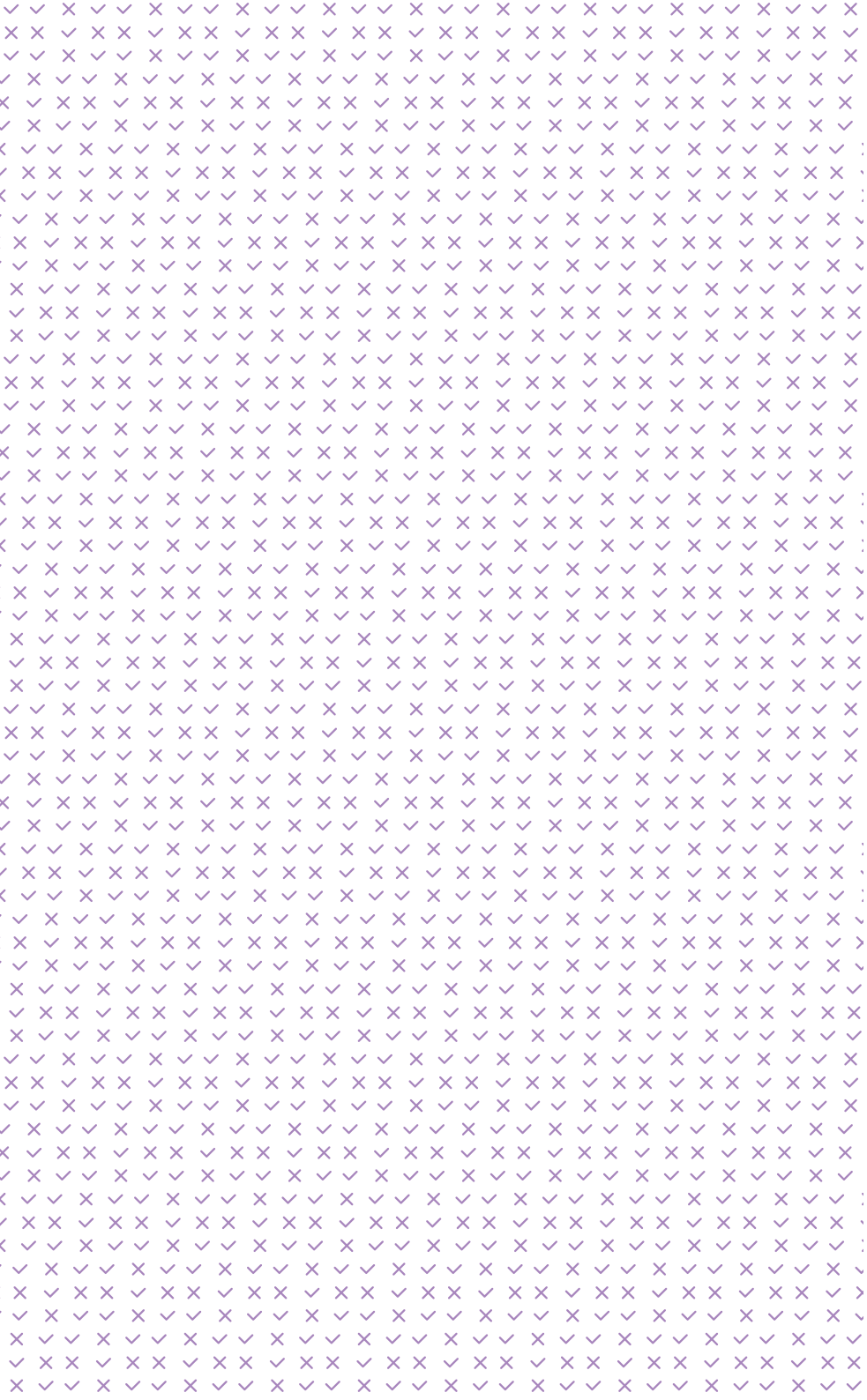
15. Para mayor referencia consultar la Convención de las Naciones Unidas, Prefacio página iii. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrumpcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf. Así como los valores universales propuestos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. Disponible en: <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/valores-universales>



IV

Los derechos político-electorales y su protección en el ámbito nacional e internacional

**Casos relevantes de la Corte
Interamericana de Derechos Humanos
(Caso Castañeda Gutman vs. México
y Caso Yatama vs. Nicaragua),
Contradicción de tesis 293/2011**



Descripción de la protección judicial de los derechos políticos en tanto derechos humanos

Carlos Báez Silva
Exjefe de la Unidad de Investigación
de la EJE del TEPJF
Profesor de tiempo completo
en el Instituto Tecnológico de Monterrey



Carlos Báez Silva es Jefe de Unidad de Investigación de la Escuela Judicial Electoral. Licenciado en Derecho, Maestro en Ciencia Política y Doctor en Derecho por la UNAM. Es profesor de posgrado en la Escuela Libre de Derecho y miembro del Sistema Nacional de Investigadores con el nivel I.

Ha sido Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se desempeñó como director del Centro de Capacitación Judicial Electoral de dicho Tribunal.

Es autor y coautor de libros como Democracia y gobernabilidad en México, La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México y La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos.



Todos los textos normativos constitucionales son de igual jerarquía y ninguno prevalece sobre los demás; es inaceptable que algunas normas constitucionales no deban acatarse por ser contrarias a lo prescrito por otras. Por tanto, ningún texto normativo constitucional puede ser considerado *inconstitucional*.

Si la Constitución y los tratados, por ejemplo, son partes de la ley suprema de toda la unión, entonces los derechos humanos reconocidos tanto en la primera como en los segundos constituyen *parte* de esa ley suprema de toda la unión.

Por lo que se refiere a “los derechos humanos”, el artículo 1º de la CPEUM prescribe que en México todas las personas gozarán tanto de los reconocidos en la propia Constitución y en los tratados de los que el Estado mexicano sea parte, como de las garantías para la protección de tales derechos; el ejercicio de los derechos humanos sólo puede restringirse o suspenderse en los casos y bajo las condiciones que la CPEUM establece.

Actualmente resulta evidente que lo que prescribe una norma está lejos de identificarse con el mero texto normativo y que, en no pocas ocasiones, dicha prescripción es resultado de una operación interpretativa compleja; dicha labor interpretativa consiste en atribuir o dotar de un determinado sentido o significado específico a cada texto normativo (o disposición) a la luz de los hechos de cada caso que así lo justifique.

Así parece reconocerlo la propia CPEUM cuando prescribe en el referido artículo 1 que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de *conformidad* con tal Constitución y con los tratados internacionales de la materia. La *conformidad* es la relación de cosas que se adaptan o están de acuerdo entre sí. Por tanto, y en atención a la supremacía jerárquica formal de la ley de toda la unión, los textos normativos secundarios deben recibir un sentido o significado que los adapte o los ponga de acuerdo con dicha ley suprema.

Lo que manda la Constitución es que el sentido atribuido al texto interpretado resulte lo más conforme o se adecue lo más posible al sentido del texto de la ley suprema (Constitución

y tratados). He aquí el criterio formal de jerarquía normativa plenamente vigente.

Sin embargo, la Constitución también prescribe que esa labor de dotación de sentido específico a las “normas relativas a los derechos humanos” para hacerlas lo más acorde o conforme a la ley suprema de la unión debe favorecer “en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Menciono lo obvio: como todo texto normativo, los que conforman la ley suprema de toda la unión (los textos normativos de la Constitución y de los tratados) son también susceptibles de interpretación; es decir, de que se les atribuya un cierto sentido o significado particular al emplearlos para componer alguna cuestión conflictiva.

Ningún texto constitucional está formalmente por encima de otro texto constitucional; las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas conforme a la propia Constitución; ésta contiene normas relativas a tales derechos; tales normas deben ser interpretadas conforme a lo prescrito por la Constitución; la Constitución prescribe que en la asignación de sentido a las normas de derechos humanos se debe favorecer “en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Así, más allá del criterio formal jerárquico, lo que torna suprema a nuestra ley de toda la unión es su misión de proteger a las personas de la manera más amplia todo el tiempo. Y a ello deben arreglarse las juezas y los jueces de esta República.

Si un texto normativo que no forma parte de la ley suprema de la unión (sea una Constitución o ley estatal o una ley federal, por ejemplo) discrepa de un texto normativo de la ley suprema, quien juzgue debe “ajustarse” o “sujetarse” al texto de la ley suprema y no al texto normativo secundario o no supremo. En el caso de discrepancia entre dos textos normativos de la ley suprema (una ley general o un tratado), en principio, quien juzgue debe “ajustarse” o “sujetarse” a lo prescrito por el texto constitucional, finalmente supremo entre normas supremas.

Como se ha afirmado ya, la propia CPEUM prescribe que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con tal Constitución y con los tratados. Esa labor de interpretación debe estar regida u orientada en todo tiempo por un solo objetivo, finalidad o meta: favorecer a las personas la protección más amplia.

La Convención Americana de Derechos Humanos forma parte de la ley suprema de toda la unión y el resto de las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas conforme a, entre otros textos normativos, dicha Convención.

Al respecto, se ha prescrito que:

Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.¹

El texto normativo del artículo 29 de dicha Convención le prescribe a las autoridades del Estado mexicano que no tienen permitido darle un significado al texto de dicho tratado de

1. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Sentencia del 24 de noviembre de 2006, párr. 128.

manera tal que supriman o permitan la supresión del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esa Convención; la CPEUM prescribe en la parte final del párrafo primero de su artículo 1º que el ejercicio de los derechos humanos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que dicha Constitución establece.

Así, el texto constitucional autoriza (en los casos y con las condiciones prescritas por ella misma) la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos humanos, pero no su supresión. “Suprimir” no es restringir, ni tampoco suspender; “suprimir” es cesar, acabar, desaparecer, dejar de existir. Por tanto, el Estado mexicano y sus agentes no tienen permitido acabar con el ejercicio de los derechos y libertades, desaparecerlo, hacer que deje de existir. Y dicho Estado tampoco está autorizado para permitir que otros sujetos acaben o desaparezcan el ejercicio de esos derechos y libertades.

Es evidente que la supresión del ejercicio de un derecho humanos no puede en forma alguna favorecer a las personas la protección más amplia; por tanto, la prohibición de suprimir o permitir la supresión de tales derechos es enteramente conforme a la Constitución. En el extremo de que el texto constitucional prescribiera la supresión de un texto de un derecho humano prescrito en un texto normativo de menor jerarquía, la propia Constitución prescribe que el resto de los textos normativos de derechos humanos debe recibir un sentido o significado (interpretación) que siempre favorezca a las personas la protección más amplia.

Lo que la ley suprema de la unión autoriza expresamente es la restricción o la suspensión, así como el límite al goce y ejercicio de los derechos humanos. La restricción y la suspensión de derechos humanos sólo procede cuando el texto constitucional expresamente lo prescriba y bajo las condiciones que dicho texto establezca.

La Constitución prescribe como finalidad de toda acción del Estado mexicano que se favorezca (se apoye y se ampare),

en todo tiempo, la protección más amplia a las personas; la restricción o la suspensión de derechos humanos, por definición, no puede favorecer de forma alguna la protección más amplia a las personas; sin embargo, la Constitución autoriza que cuando expresamente ella lo prescriba bajo las condiciones precisas, tales derechos podrán ser restringidos o suspendidos.

Por tanto, los textos normativos de la Constitución que prescriban la suspensión o restricción de derechos humanos deben recibir un significado conforme a la propia Constitución; es decir, deben recibir un sentido tal que la protección más amplia a las personas se ve disminuida o afectada lo menos posible.

Por su parte, la Convención, que es ley suprema de la unión, prescribe que su texto no puede ser interpretado de manera tal que los límites al ejercicio de los derechos humanos que tengan su origen en ese tratado sean mayores, vayan más lejos de las propias limitaciones expresamente autorizadas.

Todos los juzgadores y las juzgadas mexicanas los son porque ejercen materialmente la función jurisdiccional; una característica esencial de dicha función estriba en el empleo, uso o aplicación de uno o varios textos normativos para componer, mediante un proceso, los litigios que les son sometidos al conocimiento de quienes ejercen dicha función; los textos normativos que se empleen, usen o apliquen para componer el litigio, mediante un proceso, es resultado de una decisión que tiene que tomar, y que de hecho toma, quien juzga. Al juzgar se selecciona o escoge el texto normativo que se estima aplicable.

Para seleccionar la norma que efectivamente aplicará o utilizará para componer, mediante un proceso, el litigio del que conoce; quien juzga considera, a partir de los hechos que se le han expresado, diversos ámbitos de validez de las normas o conjunto de normas que deriva o desprende de los textos normativos potencialmente aplicables o utilizables: personal, material, espacial y temporal.

Respecto del ámbito material de la norma se afirma que “el contenido de las normas puede ser condicionado por las normas superiores hacia las inferiores de tres maneras: *positiva*, es decir, que exija cierto contenido; *negativa*, indicando el contenido que no debe de tener; y *neutral o potestativa*, refiriéndose al contenido disponible por el creador de la norma”.²

Consecuentemente, una norma inferior a la ley suprema de la unión debe ser empleada, utilizada o aplicada por quien juzga para componer, mediante un proceso, un litigio cuando, una vez verificada la corrección de los otros ámbitos de validez, quien juzga verifica también que dicha norma inferior prescribe materialmente lo que una norma superior ha prescrito a su vez que debe prescribir la inferior; o bien, que dicha norma inferior no prescribe materialmente lo que una norma superior ha prescrito a su vez que no debe prescribir la inferior. Toda esta actividad implica una labor de comparación, confirmación y comprobación; es decir, una actividad de “control”.

Si la norma inferior prescribe lo que la superior indicó que no debía prescribir o si la norma inferior no prescribe lo que la superior indicó que debía prescribir, entonces la norma inferior no es materialmente válida y, por lo tanto, quien juzga no debería emplearla, utilizarla o aplicarla para componer, mediante un proceso, el litigio del que conoce.

Al prescribir que el control de la convencionalidad que desahoguen quienes juzgan en cada Estado parte se ha de llevar a cabo en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace cargo del hecho de que, si bien la verificación del ámbito material de validez de las normas aplicables por las y los juzgadores de cada Estado parte es una tarea inherente al ejercicio de la función jurisdiccional, a través o mediante un proceso, cada Estado parte regula internamente

2. Ulises Schmill citado en Polo Ballinas, Gizeh Vicente, *Jueces, su función y el control de regularidad*, México, Tirant lo Blanch, 2014, p. 51.

de diversas maneras el ejercicio de su función jurisdiccional y del proceso.

Todos los juzgadores de los Estados parte (de México, por ejemplo) tienen la obligación de llevar a cabo el control de convencionalidad, comparando las normas que, en el marco de su competencia, resultan aplicables para, mediante el tipo o tipos de proceso del que le toque conocer, componer un litigio. Esta obligación de controlar la convencionalidad de normas y actos no implica que lo haga de manera indiscriminada y sin observar las formalidades esenciales de todo procedimiento, una de las cuales es la competencia de la autoridad juzgadora.

El control de constitucionalidad y convencionalidad que desahogan las personas juzgadas en nuestro país se rige por el principio *pro persona*, del cual se ha sostenido que es:

[Un] criterio fundamental [que] [...] impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. [De esta forma, el principio *pro persona*] [...] conduce a la conclusión de que [la] exigibilidad inmediata e incondicional [de los derechos humanos] es la regla y su condicionamiento la excepción.³

En la práctica judicial se ha sostenido que dicho principio:

es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e,

3. "Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante", en Corte IDH, Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva oc-7/86 del 29 de agosto de 1986, serie A, núm. 7, párr. 36.

inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre”.⁴

Este principio tiene dos variantes:⁵

1. *Directriz de preferencia interpretativa*, por la cual se ha de buscar la interpretación que optimice más un derecho constitucional. Ésta, a su vez, se compone de:
 - a. *Principio favor libertatis* que postula la necesidad de entender al precepto normativo en el sentido más propicio a la libertad en juego e incluye una doble vertiente:
 - i. Las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos humanos no deberán ser

4. “Mónica Pinto: ‘El principio *pro persona*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos’, en *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*; p. 163, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina, Editorial Del Puerto, 1997”, citada en el párrafo 47 de la sentencia correspondiente al amparo directo en revisión 2424/2011, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte el 18 de enero de 2012; Tesis 2a./J. 56/2014 (10ª), “PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL”, Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 6, mayo de 2014, tomo II, p. 772.

5. Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa, 2011, p. 96. Esta precisión ha sido recogida en la Tesis I.4o.A.20 K (10ª), de rubro “PRINCIPIO PRO HOMINE. VARIANTES QUE LO COMPONEN”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, libro 1, diciembre de 2013, tomo II, p. 1211.

interpretadas extensivamente, sino de modo restrictivo;

ii. Se debe interpretar la norma de la manera que optimice su ejercicio.

b. *Principio de protección a víctimas o principio favor debilis.* En la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto es menester considerar especialmente a la parte que se halla situada en inferioridad de condiciones, cuando las partes no se encuentran realmente en pie de igualdad.

2. *Directriz de preferencia de normas.* El juez aplicará la norma más favorable a la persona, con independencia de la jerarquía formal de aquélla.

Conforme con lo anterior y con el texto constitucional que regula la función judicial, se tiene que, puesto que ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho (prohibición de autotutela), toda persona tiene derecho a que se le proporcione justicia por tribunales que deben estar libres de estorbos para dar o distribuir justicia en los plazos y bajo condiciones que las leyes establezcan. Dichos tribunales deben emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

De lo anterior se sigue que el silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, no autorizan a quienes juzgan para dejar de resolver una controversia.

Entonces, quienes juzgan deben resolver las controversias que se les presenten aun en los casos en que “la ley”:

- a) Falte o esté ausente;
- b) No sea evidente; no pueda ser entendida; sea de difícil comprensión; deje lugar a duda o incertidumbre;
- c) Sea escasa o no haya sido dada o suministrada para lo que se necesita.

De lo anterior se sigue que el texto constitucional estipula la manera o forma en que quien juzga debe emplear “la ley” para construir o elaborar la sentencia que debe emitir para resolver el conflicto del que conoce; el propio texto constitucional identifica dos escenarios posibles a los que se enfrenta quien juzga: a) “la ley” existe, pero es insuficiente o es oscura; b) “la ley” no existe.

En ambos escenarios, quien conozca del conflicto o litigio, debe dictar una sentencia o resolución, pues no se le autoriza la abstención; para resolver el conflicto del que conoce, quien juzga debe dictar, construir o elaborar una sentencia:

- i. Si “la ley” existe y es suficiente y clara, de acuerdo con la letra de “la ley”;
- ii. Si “la ley” existe, pero es insuficiente o es oscura, de acuerdo con la interpretación jurídica de “la ley”;
- iii. Si “la ley” o su “interpretación jurídica” no existe, de acuerdo con los principios generales del derecho.

También hay que tener presente que quien dicte una sentencia para resolver un conflicto que conlleve la imposición de penas, tiene prohibido imponerlas mediante el uso de la analogía y la mayoría de razón.

La ley, sobre todo en materia electoral, se interpreta conforme a al menos tres ámbitos diferentes: el gramatical, el sistemático y el funcional. Para colmar la insuficiencia de la ley se recurre ordinariamente a la igualdad y a la mayoría de razón, como herramientas de justificación.

Sin embargo, es evidente que en toda esta operación normativa debe estar siempre plenamente vigente el principio *pro persona* en las variantes y subvariantes referidas, de manera tal que la interpretación de la ley resultante sea siempre conforme a la ley suprema de la unión.

Sólo si al cabo de estas operaciones y del empleo de las variantes y subvariantes del principio *pro persona* el texto

normativo o la norma jurídica resultante de las varias interpretaciones posibles no es conforme a la ley suprema, especialmente a la CPEUM, quienes juzgan tiene autorizado preferir la aplicación de una norma diversa a la que aparentemente resultaba aplicable al caso concreto, siempre bajo la rectoría del principio *pro persona*; esta autorización conlleva la correspondiente a no aplicar la norma no conforme.

Lo anterior es lo que a lo largo de la última década han venido haciendo todas esas personas juzgadoras mexicana verdaderamente comprometidas con la protección y maximización de nuestros derechos, especialmente los políticos.



Los derechos político-electorales y su protección en el ámbito nacional e internacional

*Casos relevantes de la Corte
Interamericana de Derechos Humanos
(Caso Castañeda Gutman vs. México
y Caso Yatama vs. Nicaragua),
Contradicción de Tesis 293/2011*

*Iván Carlo Gutiérrez Zapata
Secretario de Estudio y Cuenta en la
Sala Superior del TEPJF, en la Ponencia
del Magistrado José Luis Vargas Valdez*



Iván Carlo Gutiérrez Zapata es Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España. Es profesor de Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional, Bloque de Derechos Humanos y su interpretación judicial en la Universidad La Salle y en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Es miembro asociado del INAP.

Actualmente se desempeña como Secretario Técnico de Mando Superior en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fungió como Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Colaboró en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.



INTRODUCCIÓN

Quiero agradecer a la Directora del Instituto de Formación y Capacitación (IFyC) del Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX), así como a las Magistraturas integrantes de ese órgano jurisdiccional por haberme invitado a participar en esta obra colectiva de gran importancia y actualidad denominada *Evolución del Control de Constitucionalidad y Convencionalidad a partir de las Reformas Constitucionales 2011 y 2014*.

Para ello, el IFyC del TECDMX me proporcionó una selección de sentencias de los órganos jurisdiccionales protagonistas en la materia: la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Por tanto, el esquema de trabajo que utilizaré será cronológico, partiendo de la primera de las determinaciones hasta la última de ellas. En ese contexto quiero destacar que se trata de sentencias que nos permiten acercarnos al control de convencionalidad realizado por un órgano supranacional —la CoIDH—, básicamente en relación con el tratamiento de los derechos político-electorales, de debido proceso y de tutela judicial efectiva, así como a la reacción que tuvo la SCJN en México en su momento.

Resulta necesario destacar que las sentencias analizadas de la CoIDH, si bien coinciden en algunas de sus consideraciones,

la realidad es que: i) los actores tienen un perfil disímil; ii) se dictaron en momentos diferentes; iii) las violaciones a la Convención Americana sobre Derechos Humanos que determinó la CoIDH son también disímiles.

No obstante, a pesar de las diferencias anotadas, los actores tenían una pretensión en común: participar en las elecciones de sus respectivos países, con algunos matices —respectivamente—, buscaban el reconocimiento del derecho al ejercicio del sufragio pasivo y la posibilidad de ser personas candidatas en diversas elecciones en cada uno de sus países.

Por lo anterior, haré referencia a cada sentencia, con comentarios que me parecen oportunos, señalando algunas diferencias y coincidencias entre ambas determinaciones. Adelanto que se trata de opiniones enunciativas y limitativas, ya que en definitiva cada resolución proporciona elementos para elaborar todo un tratado de constitucionalidad en materia democrática político-electoral.

EL CASO YATAMA VS. NICARAGUA

El caso presentado por la organización indígena *Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka* (Yatama) se refiere a la responsabilidad internacional del Estado nicaragüense por la exclusión de dicha organización indígena de participar en las elecciones municipales de 2000.

Los hechos del presente caso se derivan de la adopción de Ley Electoral No. 331 en enero de 2000. Esta nueva ley no contempló la figura de las asociaciones de suscripción popular para que participaran en las elecciones. Sólo se permitía la participación en los procesos electorales a través de la figura jurídica de partidos políticos; es decir, existía constitucional y legalmente en Nicaragua un monopolio de los partidos políticos a postular candidatas y candidatos a cargos de elección popular.



El 8 de marzo de 2000 miembros de la organización indígena Yatama intentaron obtener la autorización para ser reconocidos como partido político regional. No obstante, a pesar de los diversos recursos presentados, la solicitud fue denegada. Ello generó que el grupo Yatama no participara en las elecciones del 5 de noviembre de 2000.

Por tanto, la CoIDH definió el objeto de la *litis*, al señalar que el aspecto sustancial de la controversia en este caso no es que la Corte determine si Yatama cumplió o no la normativa electoral, sino si Nicaragua ha violado las obligaciones internacionales que contrajo al constituirse en Estado parte en la Convención Americana. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos tiene por objeto proporcionar a la persona medios de protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente frente al Estado.¹

Lo anterior resulta de enorme importancia para comprender los alcances que puede tener la sentencia, ya que a diferencia de lo que ocurre en sede nacional, las reparaciones de la CoIDH normalmente consisten en reparaciones que, si bien pueden beneficiar directamente a las víctimas, por lo general tienen un efecto irradiador de un espectro mucho más amplio, incluso con efectos *pro-futuro*, como lo son reformas legales y/o constitucionales, entre otras.

Por tanto, una vez que la CoIDH delimitó el contenido material de la *litis*, arribó a tres conclusiones relevantes:

1. Determinó que el Estado nicaragüense violó el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en función de que las decisiones adoptadas por el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua afectaron la participación política de los candidatos propuestos por Yatama para las elecciones municipales de noviembre

1. CoIDH, Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 23 de junio de 2006, Serie C, No. 127, párr. 110.

de 2000, ya que no se encontraban debidamente fundamentadas ni se ajustaron a los parámetros consagrados en el artículo 8.1 de la Convención Americana, por lo que el Estado violó el derecho a las garantías judiciales consagrado en dicho artículo, en relación con el artículo 1.1 del dicho tratado, en perjuicio de los referidos candidatos.²

2. En relación al artículo 25 de la Convención Americana (protección judicial), concluyó que la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones de los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado parte, subrayando que para que el Estado cumpla lo dispuesto en el citado artículo 25 no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad; en ese sentido señaló que no existía ningún recurso judicial contra la decisión que adoptó el Consejo Supremo Electoral, por lo cual ésta no podría ser revisada, ya que con independencia de la regulación que cada Estado haga respecto del órgano supremo electoral, éste debe estar sujeto a algún control jurisdiccional que permita determinar si sus actos han sido adoptados al amparo de los derechos y garantías mínimas previstos en la Convención. Por ello resolvió que Nicaragua violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25.1 de la Convención en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de los candidatos propuestos por Yatama para participar en las elecciones municipales de 2000.³

Con independencia de referirme con mayor detenimiento en el apartado conclusivo, esta es la mayor “coincidencia” entre los casos Yatama y Castañeda

2. *Ibidem*, párrs. 151 y 164.

3. *Ibidem*, párr.s 175 y 176.



Gutman de la CoIDH, en cuanto a violaciones a la Convención Americana se refiere.

Lo que se traduce en ambos casos, a la inexistencia de un recurso judicial efectivo,^{4 5} contra las violaciones de los derechos reconocidos por la propia Convención, así como por las respectivas constituciones nacionales, este es incuestionablemente el denominador común en ambas determinaciones. Es decir, desde la óptica de la CoIDH, no existía en ninguna de las dos naciones un recurso judicial idóneo para proteger, en un país a una organización indígena, y en otro, a un ciudadano, contra las determinaciones del órgano administrativo electoral.

3. La CoIDH declaró la violación al artículo 23 de la Convención (Derechos políticos), por considerar que las leyes electorales nicaragüenses introducían regulaciones discriminatorias, y consideró que los Estados tienen la

4. Lo anterior, sin menoscabo de analizar con mayor detenimiento y en otro espacio, que en ambas naciones las jurisdicciones constitucionales de cierre hayan tenido la oportunidad y posibilidad constitucional “en plenitud de jurisdicción”, de revocar las determinaciones de los órganos electorales y declarar fundadas las pretensiones que tenían los actores —hacer efectivo el ejercicio de participar como candidatos a cargos de elección popular en las respectivas elecciones en las que pretendían contender—, desde mi óptica entra en juego lo que se conoce como “Incongruencia *infra-petita*” o “Incongruencia omisiva en la sentencia”. Véase, Carles Viver Pi-Sunyer (coord.), *Jurisdicción constitucional y judicial en el recurso de amparo*, España, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 81 y 82.

5. Tal como lo señaló en reiterada doctrina jurisprudencial el Tribunal Constitucional español: “Con frecuencia lo que sucede en estos casos es que los recurrentes consideran que se ha producido una falta de respuesta cuando lo que se ha declarado expresamente es que no cabe entrar en el fondo de la cuestión planteada, por falta de requisitos procesales o por falta de jurisdicción, o incluso cuando lo que se produce es una discrepancia respecto de la motivación dada por el órgano judicial para rechazar, expresamente, la pretensión deducida”. Véanse, las SSTC 182/1999, 210/1999, 118/2000, 92/2001 y 155/2001, todas del Tribunal Constitucional español.

obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las existentes, combatir las prácticas de ese carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas; precisó que en el goce de estos derechos por las víctimas de Yatama, se debe tomar en consideración que se trata de personas que pertenecen a comunidades indígenas y étnicas de la costa atlántica de Nicaragua, quienes se diferencian de la mayoría de la población por sus lenguas, costumbres y formas de organización, y enfrentan serias dificultades que los mantienen en una situación de vulnerabilidad y marginalidad.

Consideró que, la Ley Electoral No. 331 de 2000 exigía el cumplimiento de requisitos que no contemplaba la ley anterior y que limitaban en mayor medida la posibilidad de participar en las elecciones municipales. Por otra, la citada Ley, sólo permitía la participación en los procesos electorales a través de partidos políticos; es decir, creaba fácticamente un monopolio, haciendo una forma de organización no propia de las comunidades indígenas de la costa atlántica.

Por lo anterior, la CoIDH concluyó que el Estado violó los artículos 23 y 24 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de los candidatos propuestos por Yatama para participar en las elecciones municipales de noviembre de 2000, ya que dispuso y aplicó disposiciones de la citada Ley Electoral de 2000, No. 331, que establecían una restricción indebida al ejercicio del derecho a ser elegido y lo reglamentaban de forma discriminatoria.

Por último, entre otras medidas de reparación, condenó al Estado nicaragüense a que dentro de un plazo razonable adoptara las medidas legislativas necesarias para establecer un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permitiese controlar las



decisiones del Consejo Supremo Electoral que afecten derechos humanos, tales como los derechos políticos, con observancia de las garantías legales y convencionales respectivas, y derogar las normas que impidan la interposición de ese recurso.

EL CASO CASTAÑEDA GUTMAN VS. MÉXICO

Así como William Marbury nunca imaginó que su impugnación daría lugar a la sentencia más famosa de todos los tiempos (*Marbury vs. Madison*), Jorge Castañeda Gutman tampoco se imaginó que su nombre se repetiría —y se repetirá en el futuro— una y otra vez en las resoluciones que emiten órganos jurisdiccionales electorales federales y estatales en México, como resultado de su petición ante al Sistema Interamericano de Derechos Humanos y naturalmente de la sentencia que finalmente emitió la CoIDH.

El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la inexistencia de un recurso adecuado y efectivo en relación con el impedimento de Jorge Castañeda Gutman para inscribir su candidatura independiente a la Presidencia de México.

Los hechos del caso se desarrollaron en el marco de una solicitud de registro de candidaturas presidenciales en nuestro país. El 5 de marzo de 2004 la víctima presentó al Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) una solicitud de inscripción como candidato independiente al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para las elecciones del 2 de julio de 2006. Alegó que solicitaba su registro “en ejercicio del derecho que le otorga el artículo 35, fracción II de la Constitución”, y declaró que cumplía los requisitos constitucionales para ejercer dicho cargo electivo. Asimismo, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Dirección de Partidos Políticos y Financiamiento del IFE, informó al señor Castañeda Gutman que no era posible atender su petición en

los términos solicitados, toda vez que correspondía únicamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de personas candidatas a cargos de elección popular. Es decir, al igual que en el caso Yatama, existía un aparente monopolio legal y constitucional favorable a los partidos en el sentido de que sólo ellos podían presentar candidaturas a cargos de elección popular.

Contra dicho pronunciamiento del IFE, la víctima presentó una demanda de amparo ante el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal; sin embargo, dicho juzgado resolvió rechazar el recurso interpuesto.

Asimismo, Castañeda Gutman interpuso un recurso de revisión contra la decisión del Juzgado Séptimo; no obstante, dicho recurso fue sobreseído por la SCJN. De tal manera, el señor Castañeda Gutman no pudo ser candidato en las elecciones presidenciales.

En ese marco, Jorge Castañeda Gutman presentó su petición ante el Sistema Interamericano el 12 de octubre de 2005, es decir, nueve meses antes de que se celebraran las elecciones en las que pretendía contender. El informe de admisibilidad y fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es del 26 de octubre de 2006, es decir, tres meses después de las elecciones y la sentencia de la CoIDH es del 6 de agosto de 2008, dos años después de celebradas las elecciones.

Ello pone en evidencia diversas problemáticas procesales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de temporalidad en la celeridad de sus resoluciones. Para la Comisión y la Corte Interamericana, la pretensión de Jorge Castañeda era que se determinara la inexistencia de “un recurso adecuado y efectivo en relación con el impedimento para inscribir su candidatura independiente a la Presidencia de México”.⁶

6. Véanse, el Informe de Admisibilidad y Fondo 113/06 de 26 de octubre de 2006 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la sentencia del Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones preliminares, fondo, repara-



Tal vez esa fuera una de sus pretensiones, sin embargo, desde luego se trataba de una pretensión secundaria, su verdadero y natural reclamo era que se determinara la violación al artículo 23 de la Convención Americana (derecho político a ser elegido) por parte de México, y obligar al Estado a que le permitiera participar como candidato independiente a la Presidencia de la República. Por ello fue que presentó su petición ante el Sistema Interamericano nueve meses antes de que se celebraran las elecciones; sería ingenuo pensar que lo que buscaba era que únicamente se declarara —como ocurrió—, una violación al artículo 25 de la Convención (protección judicial).

Ahora bien, en relación con los considerandos relativos al artículo 25, tal como lo adelanté, la CoIDH determinó que el Estado mexicano lo vulneró, aduciendo argumentos semejantes a los utilizados en el caso Yatama, se pronunció sobre la efectividad del juicio de amparo y del juicio para la protección de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos, y señaló, en síntesis, lo siguiente:

1. La Corte consideró que el “Juicio de Amparo” interpuesto no era la vía adecuada dada su improcedencia en materia electoral, destacando que lo anterior no era en sí mismo incompatible con la Convención en el sentido de que un Estado limite el recurso de amparo a algunas materias, siempre y cuando provea otro recurso de similar naturaleza e igual alcance para aquellos derechos humanos que no sean de conocimiento de la autoridad judicial por medio del amparo.
2. Fue en relación con el “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano” en donde la CoIDH estimó que existió una violación al artículo 25 de la Convención Americana, al considerar que

ciones y costas, de 6 de agosto de 2008, Serie C, No. 184 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

estaba llamada a determinar si dicho juicio constituía o no un recurso efectivo. En el sentido de que, un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido; es decir, debe ser un recurso capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efectos de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos.

Señaló que el Tribunal Electoral, conforme a la Constitución y a los criterios obligatorios de la SCJN, no tenía competencia para analizar la compatibilidad de disposiciones legales en materia electoral con la Constitución, y concluyó que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, por lo que violó el artículo 25 de la Convención en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Jorge Castañeda Gutman.⁷

Es decir, el razonamiento de la CoIDH para refrendar —a su juicio— la inexistencia de un recurso judicial efectivo, fue la incompetencia del Tribunal Electoral para analizar la compatibilidad de disposiciones legales electorales con la Constitución en el momento en que se generó la violación.

En relación con el artículo 23 de la Convención (derechos políticos), como lo adelanté, la CoIDH determinó que no había violación de éste, aduciendo en síntesis lo siguiente:

El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión

7. CoIDH, Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, de 6 de agosto de 2008, Serie C, No. 184, párrs. 130 y 131.



de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención [...] **no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos** [...]. La Convención se limita a establecer estándares determinados dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa.⁸

La sentencia parece contradictoria, ya que, por una parte, destaca que el “Sistema Interamericano” no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado⁹ pero, por otra, señala en primer lugar que ninguno de los dos sistemas, el de nominación exclusiva por parte de partidos políticos y el que permite candidaturas independientes, resulta en sí mismo más o menos restrictivo que el otro en términos de regular el derecho a ser elegido consagrado en el artículo 23 de la Convención.¹⁰

En segundo lugar, concluyó que como Corte Supranacional no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de

8. *Ibidem*, párr. 149.

9. *Ibidem*, párr. 166.

10. *Ibidem*, párr. 200.

las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable, de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar, de acuerdo con su desarrollo histórico y político, las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, **y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos**, entre muchos otros.¹¹

Por lo tanto, los considerandos señalados permiten concluir que hay una manifestación expresa de la CoIDH en el sentido de que las candidaturas independientes fortalecen los derechos políticos y la democracia, pero que no cabía en su esfera decisoria determinar si existió o no una vulneración al artículo 23 de la Convención cometida por un Estado sometido a su jurisdicción; sin embargo, hay que hacer notar que en el caso Yatama arribó a la conclusión de que sí hubo violación al referido artículo, bajo circunstancias normativas legales y constitucionales semejantes.

En el caso Castañeda, con independencia de que para la víctima la fecha de la emisión de la sentencia era extemporánea para obtener su verdadera pretensión, la CoIDH optó por que fuese el legislador quien incorporase en la normativa el recurso, mas no la candidatura independiente.

Lo anterior puede tener justificación en lo que entendemos como el margen de apreciación o libertad de configuración normativa del legislador nacional; es decir, se trata de ocasiones en que las Cortes Supranacionales son deferentes con la parte legisladora de los Estados parte y les confiere a las autoridades nacionales reparar una situación que puede ser violatoria de algún derecho; sin embargo, ese sistema puede o debe ser utilizado cuando las violaciones ya ocurrieron. El caso Castañeda Gutman es emblemático precisamente porque existía un margen

11. *Ibidem*, párr. 204.

de nueve meses para poder reparar la violación, y, en su caso, la CoIDH podía emitir una sentencia exhortativa en la que antes de llevarse a cabo la elección, le ordenara al Estado mexicano que reparase el marco legal y constitucional ajustando el derecho interno a la Convención Americana, no únicamente en lo relativo al recurso judicial efectivo, sino también en relación a la posibilidad de participar en la elección, tal como lo hizo en el caso Yatama.

LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011

La sentencia recaída a la Contradicción de Tesis 293/2011 es posible abordarla desde múltiples aristas. Me limitaré a señalar una de las tesis jurisprudenciales que se desprendieron de ella por la vinculación directa con las resoluciones de la CoIDH previamente analizadas, así como a algunos hechos en el contexto de la misma.

Una de las tesis de jurisprudencia que se desprendieron de la ejecutoria, es la siguiente:

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a los

jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.¹²

La frase con la que da inicio el contenido de la tesis jurisprudencial que dice **“Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales [...]”**, ha sido un parteaguas en la comprensión del sistema jurisdiccional mexicano en su conjunto, pues en definitiva la reticencia que existía al seno de los órganos judiciales para utilizar tratados internacionales y jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es ahora una obligación para todos los órganos jurisdiccionales federales y estatales, su empleo no es facultativo o discrecional, es vinculante por virtud de la referida, así como resultado del contenido explícito de los artículos 1º y 133 de la Constitución federal mexicana.

Ahora bien, hay que destacar que con anterioridad al dictado de la Contradicción de Tesis 293/2011, si bien se utilizaban como *parámetro de control de regularidad constitucional o bloque*

12. Contradicción de Tesis 293/2011, Pleno, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 65 y 66.



de constitucionalidad, jurisprudencia y tratados internacionales por órganos jurisdiccionales nacionales, su empleo era en realidad escaso, además de que generaba dudas e incertidumbres en una buena mayoría de operadores jurisdiccionales, desde personas ministras, magistradas y jueces y juezas federales, hasta órganos de justicia local, apelando regularmente al principio de soberanía nacional.

Al respecto, relato brevemente que unos días después del dictado y emisión de la sentencia de la Contradicción de Tesis 293/2011, la Fundación Konrad Adenauer Stiftung coordinó un encuentro de varias personas académicas con el hoy Ministro Presidente de la SCJN —Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, también ponente del asunto—, con la idea de discutir y reflexionar sobre la determinación adoptada. Participé en dicho evento; entre otras, mi duda central residía en saber si no era suficiente o análoga a lo determinado en la resolución, la interpretación y el propio contenido de los artículos 1º y 133 de la Constitución federal y 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Ministro ponente aclaró que, para él, no era novedoso o desconocido el contenido de las obligaciones que de dichas normas constitucionales y convencionales se desprenden, pero que, sin embargo, eran tales las reticencias para aplicarlas a nivel jurisdiccional —federal y estatal— e inclusive por algunas de las personas integrantes del Pleno de la SCJN en ese momento, que consideró necesaria la existencia de una determinación que imprimiera mayor fuerza vinculante y visibilidad a dichas normas por una parte, y, por la otra, que las obligaciones de todas y todos los operadores jurisdiccionales del país se fortalecieran mediante una sentencia. La Contradicción de Tesis 293/2011 se convirtió en el medio idóneo para alcanzar ese objetivo y lo logró.

CONCLUSIÓN

Existe un efecto irradiador de la jurisprudencia de las sentencias analizadas de la CoIDH al seno de los países sometidos a su jurisdicción, ya que los casos Yatama y Castañeda Gutman son utilizados el día de hoy con frecuencia por las jurisdicciones electorales en todo Latinoamérica, como parámetro de regularidad constitucional y, en no pocas ocasiones, son *obiter dicta* o bien, forman parte de la *ratio decidendi* de diversas resoluciones.

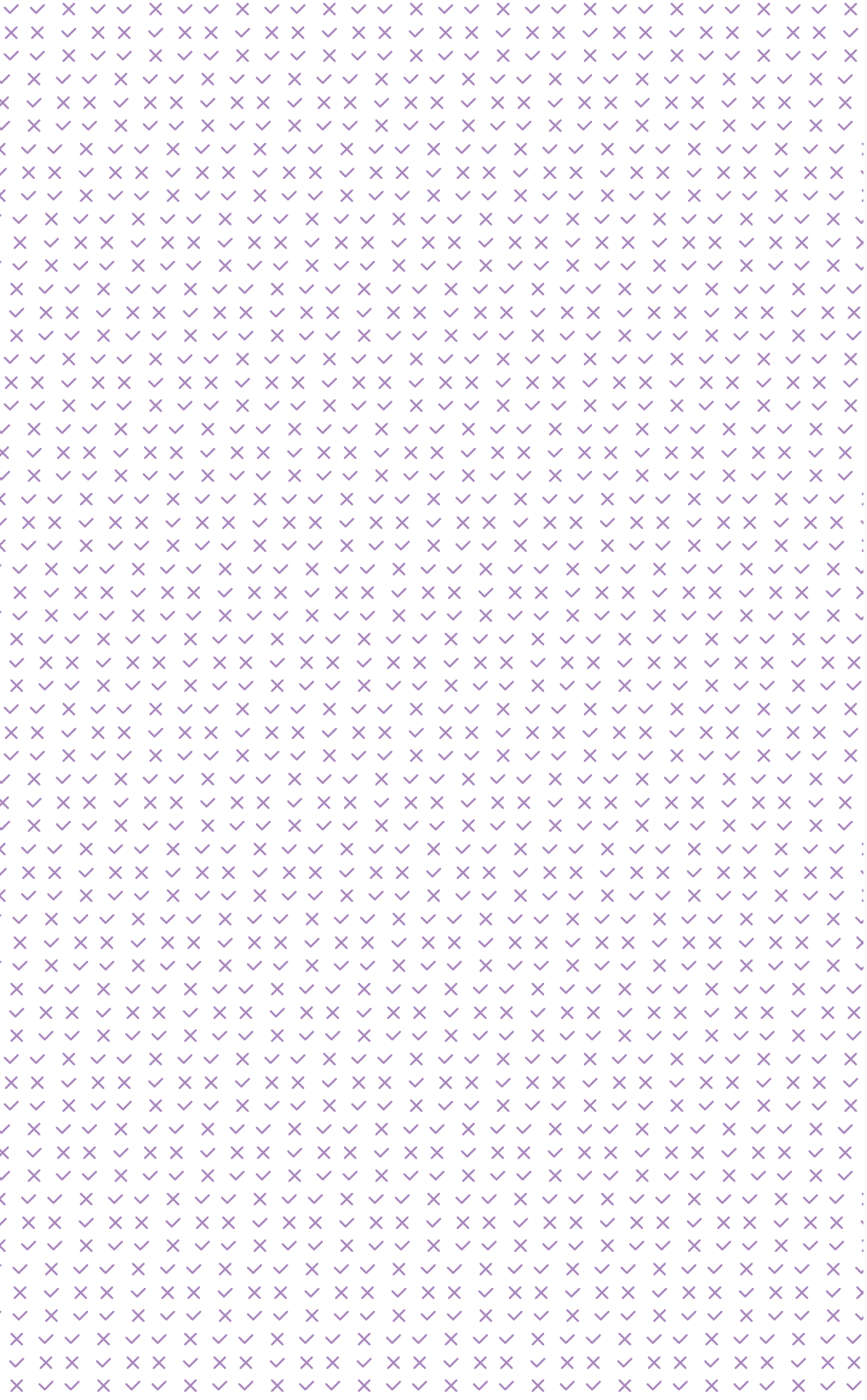
La sentencias de la CoIDH analizadas resultan contradictorias entre sí en algunos aspectos, ya que ambas reconocen por una parte que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado; no obstante, en el caso Yatama determinó la existencia de la violación al artículo 23 y ordenó al Estado modificar su ordenamiento interno viabilizando el ejercicio del derecho al sufragio pasivo y, en el caso Castañeda —con las diferencias existentes entre uno y otro—, tres años después arribó a la conclusión contraria en relación con el mismo derecho.

Lo anterior, en ningún caso demerita las bondades que el Sistema Interamericano ha generado en toda Latinoamérica. Limitándonos al caso de México, sentencias como las recaídas a los casos Yatama y Castañeda Gutman y, sin lugar a dudas, la Contradicción de Tesis 293/2011, son utilizadas prácticamente a diario, no sólo por órganos jurisdiccionales tanto federales como estatales, sino por autoridades de los tres niveles de gobierno en todo el país, así como por una ostensible cantidad de litigantes. Por tanto, el control de constitucionalidad y convencionalidad a partir de tal determinación tuvo tal efecto dominó y fuerza irradiadora que son un hecho incuestionable los beneficios que acarreoó para todo el sistema de tutela y protección de los derechos fundamentales en nuestro país.

Finalmente, de haber existido la Contradicción de Tesis 293/2011, en el año que fue sometido el caso Castañeda

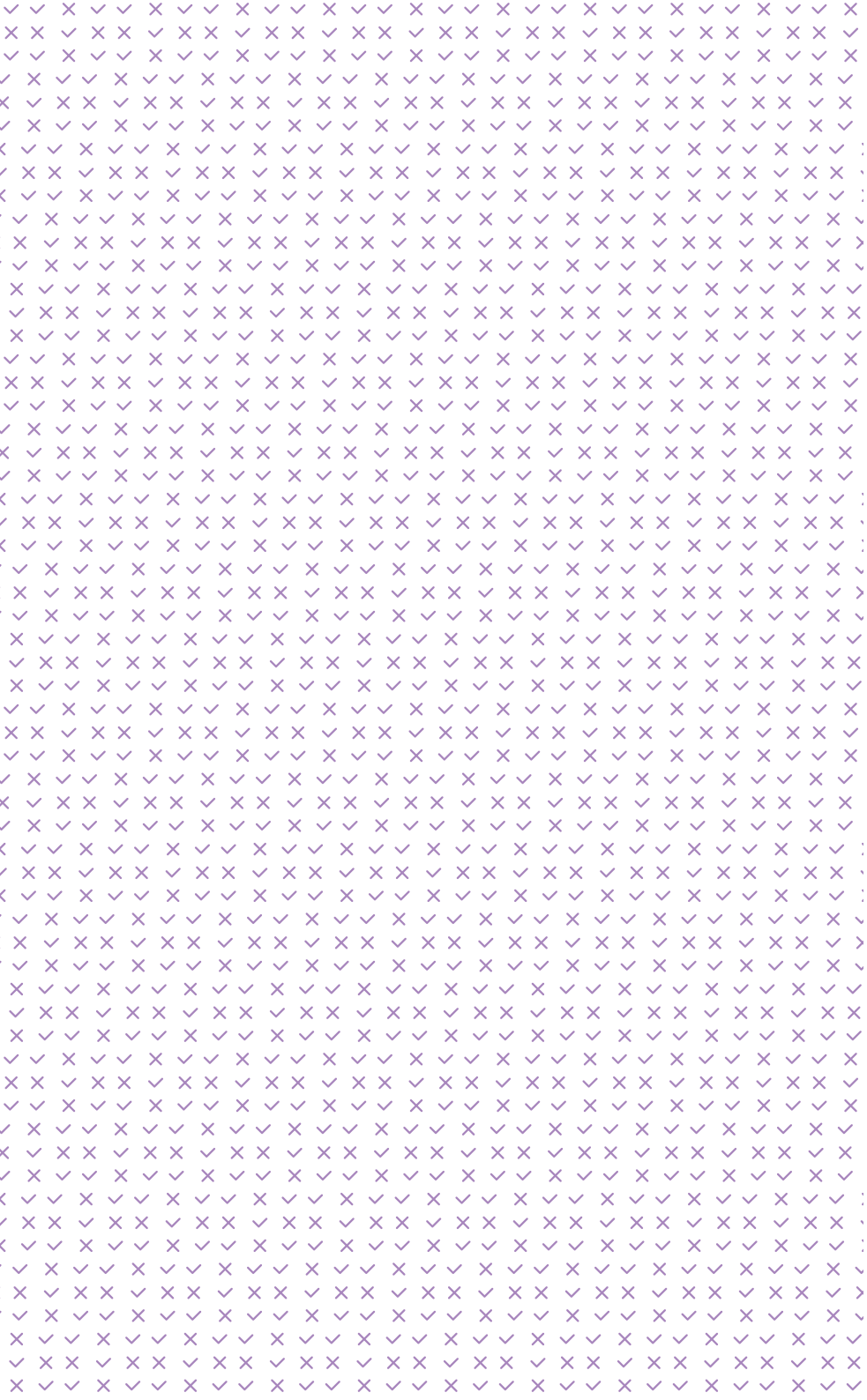
Gutman al Sistema Interamericano (octubre de 2005), el actor probablemente no hubiese tenido que acudir a los órganos supranacionales que lo conforman, ya que los órganos jurisdiccionales nacionales hubiesen tenido que tomar en cuenta el caso Yatama (junio de 2005) y declarar fundada su pretensión de participar como candidato independiente, lo cual, como todas y todos sabemos hoy, es un derecho constitucional.





V

**Control de constitucionalidad
en materia electoral. Competencia
y atribuciones del Tribunal
Electoral del Poder Judicial de
la Federación
y el Tribunal Electoral
de la Ciudad de México**



**Control de constitucionalidad en
materia electoral. Competencia
y atribuciones del Tribunal
Electoral del Poder Judicial de
la Federación y del Tribunal
Electoral de la Ciudad de México**

José Luis Ceballos Daza
Magistrado de la Sala Regional
Ciudad de México del TEPJF



José Luis Ceballos Daza es Licenciado en Derecho y Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo por la UNAM. Obtuvo el grado de Maestro en Derecho Constitucional y Derechos Humanos.

En el ámbito profesional destaca su desempeño en la carrera judicial como Actuario Judicial, Secretario de Juzgado Distrito, ambos en el Juzgado Noveno de Procesos Penales Federales, así como Secretario del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Mixta del Décimo Tercer Circuito. Dentro la SCJN ocupó el cargo de Secretario de Estudio y Cuenta adjunto de la Primera Sala. En 2010 se incorporó al TEPJF en el que ha ejercido los cargos de Secretario Auxiliar, Secretario de Estudio y Cuenta, Secretario Instructor y como Coordinador General de Asesores de la Presidencia.

Cuenta con diversas publicaciones y participaciones en la materia electoral y ha participado en distintas actividades internacionales como el Programa Comparativo de Sistemas Penales Acusatorios en Colombia, Chile, Estados Unidos y México. Asimismo, cuenta con el curso de Equidad de género por el Departamento de Derecho de la Universidad de Pompeu Fabra en Barcelona, y el Electoral Law Seminar, Washington Center, entre otros.

En 2019 fue designado por el Senado de la República como Magistrado de la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF.

INTRODUCCIÓN

El constitucionalismo no sólo es una conquista y legado del pasado. Es un concepto dinámico que necesita ser asimilado también en su proyección hacia el futuro. Esto es así, porque los derechos fundamentales incorporados en las Constituciones deben ser garantizados y satisfechos de manera concreta. De ese modo, el garantismo es la otra cara del constitucionalismo, que tiene por objeto establecer las herramientas jurídicas idóneas y asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos reconocidos en la norma fundamental.¹

Ahora bien, en México, de conformidad con el artículo 1° de la Constitución, corresponde a todas las autoridades el deber de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos en la propia norma constitucional, así como en los tratados internacionales que hubiesen sido aprobados.

Más allá de la amplitud de ese imperativo constitucional, que por supuesto corresponde a todos los órganos del Estado, es posible reconocer el papel que hoy se tiene en el ámbito de la impartición de justicia.

Una de las encomiendas más importantes en cuanto a la defensa de la Constitución corresponde a las personas impartidoras

1. Cfr. Luigi Ferrajoli, *Democracia y garantismo*, Miguel Carbonell (ed.), Trotta, 2ª ed., 2010, p. 35.

de justicia, quienes tienen el deber de solucionar controversias jurídicas particulares, pero también participan mediante el desarrollo jurisprudencial, de una creación normativa que identifica cuáles son los derechos básicos que deben prevalecer en una sociedad democrática y busca favorecerlos.

De esa manera, las y los juzgadores cuentan con un margen de actuación mayor respecto de otras autoridades, porque las alternativas de interpretación que pueden utilizar en la práctica se convierten en una herramienta efectiva y muy útil para el resguardo de los derechos.² Por lo tanto, la conformación del constitucionalismo no es solamente un producto de la actividad legislativa, pues bajo un enfoque de adquisición judicial también puede y debe ser desarrollada por las y los jueces.

El uso frecuente y reiterado de las técnicas de interpretación, ponderación y razonabilidad de los derechos humanos dota a las y los operadores jurídicos de habilidades novedosas para enfrentar la *validez prima facie* o también llamada *presunción de constitucionalidad*, en el análisis de las disposiciones jurídicas.³

De ese modo, un control constitucional adecuado es aquel que implica un uso razonable de las herramientas axiológicas y que aplica una metodología clara para sopesar, en cada caso, los derechos a debate.

Recientemente, se ha cumplido una década de la instauración a nivel constitucional de los principios rectores de los derechos humanos. Con motivo de esa enmienda, ingresaron

2. En cuanto a ese punto, es medular la distinción que existe en los diversos modelos de control constitucional difuso y concentrado y las particularidades que esas variables de control pueden tener en torno a la defensa de un esquema de constitucionalidad y convencionalidad, en los términos que lo orienta la tesis 1a. CCLXXXIX/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por título: CONTROL CONCENTRADO Y DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SUS DIFERENCIAS. IUS. Registro digital 2010143.

3. Cfr. Carlos Bernal Pulido, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Universidad Externado de Colombia, 4ª ed., 2014, p. 820.

cuatro postulados básicos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Pero la reforma de ese ya lejano junio de 2011, también tuvo un significado importante por la inclusión de la cláusula de interpretación *pro persona*, la cual es un detonador sustancial respecto de la forma como entendíamos el derecho, porque ha otorgado a la persona la centralidad indispensable que le corresponde en la valoración judicial.

Por lo anterior, resulta valiosa toda reflexión que se realice sobre la forma de cómo se ha ido asimilando ese deber y cómo se han venido materializando esos principios en las decisiones judiciales. Ello no tiene únicamente un propósito de escrutar el actuar de las y los encargados de la impartición de justicia. No es una cuestión de protagonismo. Lo importante es *diagnosticar hacia dónde se dirige el crecimiento y desarrollo del esquema de protección de los derechos humanos*, para así poder entender cómo el modelo judicial puede seguir aportando en la formación de un esquema integral de derechos que logren verse materializados.

Es apreciable que en la actualidad, gracias a la acertada perspectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) han sido las decisiones judiciales las que han venido reconociendo derechos primarios que con anterioridad no se concebían dentro del orden jurídico integral. Así sucede por ejemplo con los derechos siguientes: el libre desarrollo de la personalidad,⁴ el interés superior de la infancia,⁵ el derecho al mínimo vital,⁶ entre otros.

4. 1a./J. 4/2019 (10a.). “DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 63, febrero de 2019, tomo I, p. 491. Registro digital 2019357.

5. 2a./J. 113/2019 (10a.). “DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 69, agosto de 2019, tomo III, p. 2328. Registro digital 2020401.

6. P. VII/2013 (9a.). “DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU CONTENIDO TRASCIENDE A TODOS LOS ÁMBITOS QUE PREVEAN MEDIDAS ESTATALES QUE PER-

El máximo tribunal del Estado mexicano ha ido estableciendo y utilizando esos derechos como elementos nucleares de la interpretación judicial y, a partir de ellos, se han confeccionado otras decisiones que han enriquecido la visión de progresividad de los derechos humanos. En virtud de ello, hoy contamos con una justicia que está construida sobre los cimientos de un modelo verdaderamente igualitario, lo que ha ido generando también un enfoque transformador de la realidad social.

EL DEBER DE UNIFORMIDAD QUE CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL

Pero ese contexto de progresividad no puede ser ajeno a los asuntos político-electorales, puesto que la justicia electoral es un bastión fundamental de nuestro desarrollo democrático. Bajo ese entorno, se vuelve necesario que, de cara a nuestra materia podamos cuestionarnos: ¿cómo es que deben conjugarse los diversos sistemas de protección de derechos político-electorales?, ¿cómo deben coadyuvar las autoridades locales y la impartición de justicia federal para diseñar un modelo seguro, comprensible y uniforme?

Michele Taruffo señala que: “la uniformidad en la interpretación y en la aplicación del derecho constituye desde hace mucho tiempo un valor fundamental —se podría decir incluso, un objeto de deseo— presente en todo sistema normativo”.⁷

MITAN RESPETAR LA DIGNIDAD HUMANA”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, diciembre de 2013, tomo I, p. 136. Registro digital 159820.

7. Michele Taruffo, *Proceso y Constitución. Las funciones de las Cortes Supremas: entre uniformidad y justicia. El rol de las Altas Cortes y el derecho a la impugnación*, Ponencias del Quinto Seminario Internacional de Derecho Procesal: Proceso y Constitución, Editorial Palestra, 2015, p.133.

Entre las variables que para él revelan la conveniencia de un sistema de interpretación uniforme, o al menos que aspire a la mayor uniformidad, destacan:

- a) **Favorecimiento de la certeza del derecho**, dado que una jurisprudencia uniforme evita la incertidumbre en la interpretación del derecho y disminuye la posibilidad de arbitrariedad de las decisiones judiciales.
- b) **Garantía de igualdad de las y los ciudadanos frente a la ley**. Esto, de conformidad con el principio de *stare decisis*, propio de los ordenamientos angloamericanos, según el cual, casos iguales deben ser decididos de modo igual.
- c) **Predictibilidad de las decisiones futuras**. Muy a menudo se hace referencia a la necesaria predictibilidad de las decisiones futuras, con base en la cual, las partes deben confiar en que las y los jueces futuros se comportarán como las y los jueces pasados.

Particularmente en la materia electoral, la propensión a la transformación normativa es sumamente dinámica. Luego de cada proceso electoral surge la necesidad de nuevas reglas y es preciso que la jurisprudencia que emiten los tribunales tienda de manera firme hacia un enfoque de uniformidad, claridad y certeza de sus decisiones.

Es por ello, que la tutela constitucional electoral exigía dirigirse necesariamente hacia una perspectiva de control difuso,⁸ porque el control concentrado, cuando se concibe en su versión más dura, se convierte en un mecanismo autorreferencial que coarta las posibilidades de interpretación por parte de todas las autoridades y, con ello, representa un alejamiento de los entes

8. Tesis: P. LXX/2011 (9a.). de rubro: "SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, diciembre de 2011, tomo 1, p. 557.

de autoridad a la experiencia que aporta el control constitucional y convencional.

Bajo mi punto de vista, el hecho de que los tribunales locales también ejerzan las posibilidades de control, ha ido desperdiciando un nuevo enfoque de protección, mucho más compartido y corresponsable con el pluralismo jurídico del país. Considero que sólo ante esa dualidad de protección es posible enfrentar las exigencias de una sociedad que clama, cada vez más, por una justicia electoral completa y eficaz.

LA PROYECCIÓN CONSTITUCIONAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO: UN PUNTO DE PARTIDA

El 29 de enero de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mediante la reforma al artículo 122 se dio paso al surgimiento de la Ciudad de México como una entidad federativa “con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”.

El 5 de febrero de 2017, se consolidó el documento constitucional en la Ciudad de México, que fue precedido por un trabajo intenso y nada sencillo de deliberación, contienda y consenso entre diferentes ideologías políticas, el cual, en su artículo 3° fue enfático en expresar que: “la dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos. La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a éstos”.

En ese orden, la Constitución de la Ciudad de México asumió algunos principios de orientación, como los siguientes: el respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia,



el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, una justa distribución del ingreso, la dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, el respeto a la propiedad privada, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el diseño universal, la preservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, así como la conservación del patrimonio cultural y natural.

El amplio mosaico de derechos consagrados en la Constitución local puso de manifiesto que para la ciudadanía de nuestra capital es sumamente valioso una conveniencia social en un plano de igualdad, un amplio reconocimiento a los derechos sociales, un impostergable reconocimiento de la pluriculturalidad, así como las diferencias de pensamiento y preferencias, pero sobre todo, permitió comprender que el orden jurídico constitucional debe dirigirse hacia la construcción de una sociedad de derechos.

La justicia electoral había de ser consecuente con esa transformación y, por tanto, debía contar con los instrumentos idóneos para garantizar su eficacia y máxima protección.

Resultaba propicio un esquema de control difuso, puesto que esa variable permite un desarrollo más amplio de las posibilidades de interpretación, pero lo más importante, al paso del tiempo, implica la generación de una destreza especial en el ámbito de la interpretación constitucional y convencional.

EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD DE LA SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

En lo que respecta a la tutela de derechos que ha profesado la Sala Regional Ciudad de México⁹ en los últimos años, me in-

9. Cuarta Circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

teresa destacar dos precedentes fundamentales, que han implicado una expansión en el reconocimiento de los derechos político-electorales.

A. Diputación migrante

En una determinación paradigmática, en cuanto a la forma de ejercer el control constitucional y convencional, la Sala Regional inaplicó el Decreto que había modificado diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, y que había suprimido los preceptos en que se sustentaba la figura de la diputación migrante, la cual se había concebido originalmente para ser aplicada en el proceso electoral 2021.

Efectuando una interpretación convencional a partir de lo dispuesto en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se reconoció en la sentencia el derecho de la diáspora originaria de la Ciudad de México residente en el extranjero, a ejercer su derecho no solo a exteriorizar el sufragio, sino también a poder alcanzar una curul en el Congreso de nuestra metrópoli.

El particular efecto de la sentencia implicó la reviviscencia del componente normativo que había sido objeto de supresión. Implicó reactivar la figura para el proceso electoral correspondiente, pero lo más valioso, es que dio materialidad a un derecho humano en la variable político-electoral de ser votado, para cristalizar la representatividad necesaria para las personas que por alguna razón han tenido que aventurarse hacia un futuro distinto más allá de nuestras fronteras. No por una decisión voluntaria, sino porque muchas veces se ven obligadas por cuestiones de índole económica o social.

El fenómeno migrante no debe implicar el sacrificio del derecho a participar políticamente en los asuntos públicos de

su país de origen; incluso debe entenderse en su variable más completa; esto es, la posibilidad de representar en el ámbito legislativo al segmento social que ha migrado hacia otras latitudes.¹⁰

B. Derecho a la identidad

En diverso precedente, igualmente interesante, la Sala Regional abordó un asunto relacionado con la expedición de la credencial para votar respecto de un ciudadano que en un primer momento había sido condenado una pena corporal, pero que al momento de la presentación de su demanda de juicio de la ciudadanía ya había obtenido un beneficio preliberatorio y, por lo tanto, solicitaba la expedición de dicho documento, pero no con un propósito exclusivamente electoral.

Para la persona promovente del juicio, la credencial revelaba un valor identitario y de reinserción social, dado que al carecerse en el Estado mexicano de una cédula de identificación nacional, resultaba imprescindible la obtención del documento para poder efectuar trámites necesarios para su reincorporación a la vida cotidiana, más allá del ejercicio de un derecho político-electoral.

Utilizando una perspectiva de interpretación evolutiva e invocando los artículos 35, fracción II, de la Constitución federal y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se consideró que no otorgar la credencial para votar, se traducía en desconocer la protección de un derecho humano a un segmento de la sociedad que se ubicaba en situación de vulnerabilidad, como son las personas que, no obstante haber sido

10. Sentencia dictada en el expediente SCM-JDC-27/2020, de 2 de junio de 2020. La cual fue modificada sólo en aspectos no centrales por la ejecutoria SUP-REC-88/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

condenadas por una pena corporal, han alcanzado una medida de libertad, y aunque no han sido rehabilitadas en sus derechos políticos, deben ser favorecidas en la protección de un derecho concomitante como es a la identidad personal, más allá de que este último competencialmente pudiera corresponder a otra autoridad.¹¹

La sentencia impulsó una actividad institucional a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE) dirigida a garantizar ese derecho humano, participando así de la tutela de un derecho que si bien originalmente no correspondería al espectro electoral, debía ser respetado en el orden jurídico nacional.¹²

EL EJERCICIO DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD POR PARTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En el mes de noviembre de dos mil diecisiete, el Tribunal local resolvió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el que se cuestionaba la determinación que declaró improcedente el registro de una persona a la candidatura sin partido, para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

Uno de los agravios destacados que formulaba el ciudadano, implicaba la solicitud de inaplicación de los artículos 27 de la Constitución local y 310 del Código Electoral local, porque

11. Sentencia dictada en el expediente SCM-JDC-1050/2019 de 28 de noviembre de 2019.

12. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA IDENTIDAD DE LAS PERSONAS SUSPENDIDAS EN SUS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA SCM-JDC-1050/2019, DICTADA POR LA SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

se vulneraban los principios de irretroactividad de la ley y progresividad, previstos en los artículos 1° y 14 de la norma fundamental.

Bajo un ejercicio de interpretación conforme, y mediante la aplicación de los artículos 35, fracción II, de la Constitución federal, así como lo dispuesto en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se determinó que lo dispuesto en los preceptos constitucional y legal antes mencionados no revelaban una justificación objetiva de la restricción en ella contenidos.

Aplicando la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionada con la metodología para inaplicar leyes que contraríen el orden constitucional y convencional, y efectuando después el test de proporcionalidad, arribó a la conclusión de que la exigencia de que la separación de un partido político ocurriera un año antes de la postulación no resultaba necesaria, idónea ni proporcional y, por tanto, representaba un requisito excesivo que debía ser inaplicado.¹³

Al efecto, el Tribunal local priorizó la eficacia directa de la Constitución como norma rectora para su funcionamiento como autoridad jurisdiccional, a fin de privilegiar la protección a los derechos fundamentales, y sustentó su determinación, entre otros criterios, en el contenido en la tesis IV/2014, intitulada: ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES.¹⁴

13. Sentencia de 3 de noviembre de 2018 en el expediente TECDMX-JL-DC-589/2017.

14. *Gaceta de Jurisprudencia en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 14, 2014, pp. 53 y 54.

CONCLUSIÓN

En el mes de septiembre del año pasado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 351/2014, determinó que los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, cuando actúan en amparo directo e indirecto, pueden hacer el control *ex officio* de constitucionalidad de las normas implicadas en el asunto y no solamente de las que rigen al juicio de amparo.

Esa nueva perspectiva, sin duda, se traduce en un reto sumamente importante para las y los impartidores de justicia.

Con la gradualidad necesaria y, sobre todo, con la modulación y cautela que la experiencia jurisdiccional aporta, las magistraturas electorales habremos de seguir asimilando y delineando en los próximos años, cómo es que ese enfoque debe permear poco a poco en el contexto de nuestra materia, pero reconociendo que la necesidad de un control oficioso resulta fundamental para la eficacia en la protección de derechos.

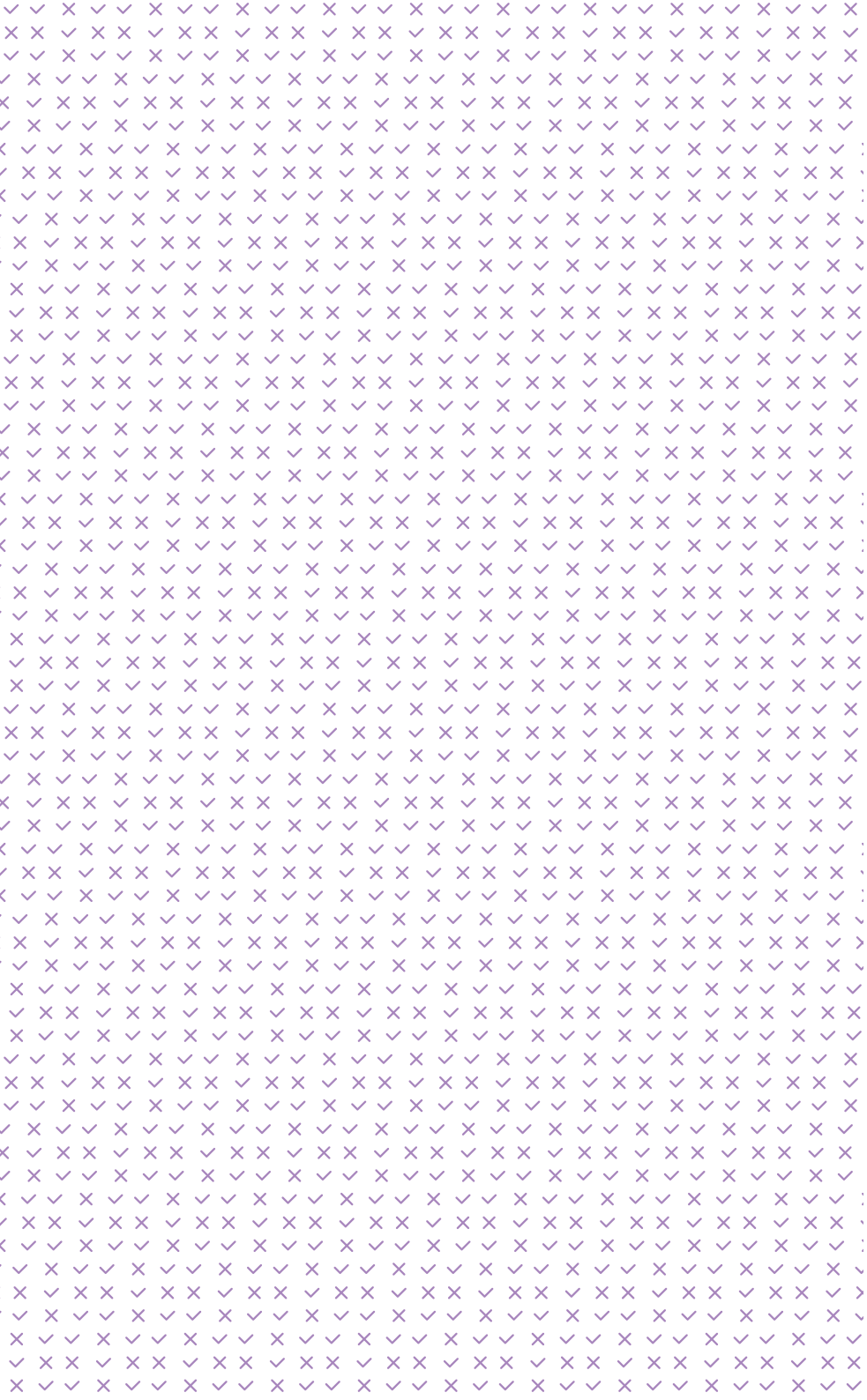
Siempre, valorando la importancia de no desconocer otros aspectos esenciales como son: a) la afectación que en algunos casos puede producirse a las partes dentro de un proceso jurisdiccional; b) la bilateralidad o multilateralidad que en muchas ocasiones enmarcan las relaciones jurídico-procesales en nuestra materia y c) el equilibrio procedimental que debe seguir siendo una ruta segura y cierta en el contexto litigioso.

Pero lo que resulta incuestionable es que el hecho de que durante varios años tanto los tribunales federales como los locales hayan desplegado un control de constitucionalidad y convencionalidad resulta ser un insumo invaluable que propicia un diálogo jurisprudencial entre cortes nacionales e internacionales en torno al *corpus juris* interamericano. Una herramienta que ha sido activada y que puede utilizarse de inmediato; un legado que no debemos menospreciar.

Finalmente, todos los jueces y juezas de nuestro país, las personas encargadas de la función legislativa, aquellas que

participan a través de la academia y del estudio del derecho constitucional, quienes construyen la doctrina a través de la literatura jurídica y en general toda la sociedad civil debemos ser *guardianes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* en el contexto constitucional que a cada quien nos corresponde.





**Control de constitucionalidad en
materia electoral. Competencia
y atribuciones del Tribunal
Electoral del Poder Judicial
de la Federación y el Tribunal
Electoral de la Ciudad de México**

Berenice García Huante
XXXXXXXXXXXXXX



Berenice García Huante es Licenciada en Derecho por la Facultad Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y especialista en Justicia Constitucional por la Universidad de Castilla La Mancha. Así como maestra en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante, España.

Es profesora de la materia de Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la UNAM y forma parte del claustro de profesores de la Escuela Judicial del TEPJF.

Durante más de 17 años ocupó diversos cargos en la Sala Superior del TEPJF, como Secretaria General de Acuerdos, Secretaria Instructora en la ponencia del Magistrado Presidente; Secretaria de Estudio y Cuenta en la ponencia del entonces Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, y en diversos cargos de la carrera judicial en la ponencia del entonces Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez. Ha participado como ponente en distintos foros, cursos y diplomados en materia electoral y es autora de diversos artículos publicados en medios impresos y electrónicos.

facultad de la SCJN, el hecho de que toda persona juzgadora deba adecuar su actuación a los parámetros constitucionales, permite dar cumplimiento a los principios constitucionales y garantiza en un mayor grado la protección de los derechos humanos en ella consagrada.

Por lo anterior, la Sala Superior empezó a inaplicar normas jurídicas al caso concreto cuando eran contrarias a algún precepto de la Constitución federal, lo cual sucedió en 33 casos concretos.¹

Al respecto, la Sala Superior emitió la tesis jurisprudencial S3ELJ 05/99, de rubro: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.”²

Sin embargo, en el año 2002 la SCJN resolvió la contradicción de tesis 2/2000 PL, la cual tuvo su origen en noviembre de 1999, cuando el entonces Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, José Luis de la Peza, denunció la posible contradicción de tesis entre la sustentada por la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, y la sostenida por la Sala Superior al interpretar el artículo 54 de la Constitución federal en el juicio de revisión constitucional electoral 209/99.

Al resolverse la referida contradicción, el Alto Tribunal determinó que el TEPJF no tenía facultades para inaplicar leyes electorales por inconstitucionales, pues la única vía sería la acción de inconstitucionalidad, lo cual trajo como consecuencia que la ciudadanía no pudiera hacer valer dicha inconstitucionalidad ante ninguna persona juzgadora, ya que en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral los únicos sujetos

1. Jesús J. Orozco Henríquez, “Jurisprudencia electoral y reforma constitucional y legal”, en *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, México, UNAM, 2007, p. 35.

2. Actualmente ya no se encuentra vigente.



legitimados son los partidos políticos, lo cual provoca la falta de un medio de defensa o recurso idóneo que pueda ser promovido por la ciudadanía para hacer valer la inconstitucionalidad de leyes electorales.

Las consecuencias negativas de dicho criterio se hicieron evidentes ante la CoIDH, la cual, al resolver el Caso Castañeda Gutman vs. México señaló que del régimen jurídico de México, vigente al momento en que se dieron las violaciones (proceso electoral presidencial 2006), se advertía que el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía no era procedente para impugnar la inconstitucionalidad de leyes electorales (derivado de la referida contradicción de tesis resuelta por la SCJN), y que el amparo no es procedente en materia electoral, por lo que la inexistencia de un recurso efectivo constituyó una violación de la Convención Americana de Derechos Humanos, y un incumplimiento del Estado de su deber de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos establecidos en la Convención, en los términos del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado.

Por lo anterior, la CoIDH resolvió que el Estado mexicano debía, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a las y los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.

En efecto, previo a la emisión de la referida resolución, el 13 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En dicha reforma constitucional se adicionó el párrafo sexto al artículo 99 en los términos siguientes:

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

...

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, **las Salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución.** Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad **se limitarán al caso concreto** sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con lo cual se otorgó de manera expresa a nivel constitucional la competencia al TEPJF para inaplicar leyes electorales por ser contrarias a la Constitución, reconociendo un control concreto de constitucionalidad cuyas sentencias tendrán efectos relativos, es decir, sólo podrán inaplicarlas al caso concreto.

En consecuencia, el 1° de julio de 2008 se publicó en el referido *Diario Oficial* el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”. Reforma en la cual se adecuaron las leyes secundarias a la reforma electoral de 2007, por ejemplo, en la Ley Orgánica se reconoce la citada facultad de control de constitucionalidad. Sin embargo, en la Ley de Medios no hubo mayores cambios, pues dicha facultad se ha ido precisando con diversos criterios de la Sala Superior.

Por otra parte, el 6 y 10 de junio de 2011 se publicaron dos reformas a la Constitución federal que son de gran



trascendencia en México y que constituyen un avance histórico en el entendimiento y la protección de los derechos humanos.

Al respecto, es de destacar la publicada el 10 de junio, pues incorporó en el artículo 1° constitucional el reconocimiento del goce de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

Se establecieron como obligaciones para todos los poderes públicos la promoción, el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos derechos, en los términos que establezca la ley. En este precepto se incorporaron criterios de interpretación como el principio *pro persona* y la interpretación conforme.

Finalmente, el 10 de febrero de 2014 se publica una reforma constitucional electoral que centraliza diversas funciones de las autoridades electorales y, tratándose del TEPJF, conserva sus competencias y se crea la Sala Regional Especializada para conocer de procedimientos especiales sancionadores. Tratándose de los tribunales locales, en un afán de homogeneizar su integración, se previó su conformación con un número impar de magistraturas electas por las 2/3 partes de quienes integran el Senado de la República.

SISTEMA DE CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

El contenido del artículo 1° constitucional reformado en 2011 ha sido materia de pronunciamientos judiciales tan importantes como los derivadas del expediente Varios 912/2010 y la

contradicción de tesis 293/2011, los cuales han delineado el sistema de regularidad constitucional y convencional aplicable en nuestro país incluyendo a la materia electoral.

En el expediente Varios 912/2010 surgido del cumplimiento de la sentencia dictada por la CoIDH en el Caso Radilla Pacheco vs. México se determinaron los siguientes criterios relevantes:

1. Son obligatorias las sentencias emitidas por la CoIDH en todos aquellos casos en los que el Estado mexicano sea parte.
2. Control *ex officio*. El control de constitucionalidad y convencionalidad lo deben ejercer todos los órganos que tengan funciones materialmente jurisdiccionales, cualquier tribunal de toda índole, ya que se tienen la obligación constitucional de interpretar siempre los tratados de manera más beneficiosa para la persona, en consecuencia dicho control se debe realizar por todos los jueces del Estado mexicano de acuerdo con la propia Constitución, no declarando de manera general la inconstitucionalidad de leyes, sino desaplicando al caso concreto aquella norma que es contraria a nuestra Carta Magna o a los tratados internacionales de derechos humanos.
3. En el control de convencionalidad y en general con la interpretación de la Constitución por parte de los jueces, existen tres posibilidades:
 - a) **Interpretación conforme en sentido amplio**, que significa que todos los jueces deben interpretar el orden jurídico a la luz de la Constitución y ahora también con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
 - b) **Interpretación conforme en sentido estricto**, cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, todos los jueces deben preferir aquella que

sea relativa a la presunción de constitucionalidad de las leyes, es decir, la que hace a una ley acorde a la Constitución, salvo que incida en el núcleo esencial de un derecho humano o fundamental.

- c) Cuando lo anterior no es posible, procede **inaplicar la ley**.

En la contradicción de criterios, el Alto Tribunal determinó principalmente lo siguiente:

1. Existe un reconocimiento en conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.
2. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos; sin embargo, cuando la Constitución establezca una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional. En este sentido, los derechos humanos, con independencia de su fuente, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano.
3. La jurisprudencia emitida por la CoIDH es vinculante para los todos los órganos jurisdiccionales, siempre que dicho precedente favorezca en mayor medida a las personas, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.

De las resoluciones anteriores, es posible advertir la gran relevancia de la reforma constitucional de 2011 y de su

interpretación por la SCJN en las que determinó el sistema de control constitucional y convencional que rige nuestro sistema jurídico.

Es a partir de ahí que todos los tribunales electorales del país, incluyendo los locales, pueden realizar un control *ex officio* e inaplicar al caso concreto normas electorales por considerarlas contrarias a la Constitución.

La Sala Superior emitió la tesis relevante XXI/2016, en la cual retoma lo determinado por la SCJN, cuyo rubro es: CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO.

Asimismo, la Sala Superior determinó que de la interpretación sistemática de los artículos 1º y 133 de la CPEUM, así como de las tesis de la SCJN de rubros: SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO y PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, se advierte que **todas las autoridades jurisdiccionales del país pueden realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas jurídicas, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos.** En consecuencia, **los tribunales electorales locales tienen facultades para analizar las normas jurídicas estatales, contrastarlas con lo dispuesto en la CPEUM y los tratados internacionales** de los que el Estado mexicano sea parte y, después de realizar un ejercicio de interpretación conforme, en su caso, inaplicarlas en un asunto en concreto cuando sean contrarias a la norma fundamental, toda vez que cuenta con atribuciones para restituir el orden jurídico vulnerado mediante el dictado de una sentencia.

Lo antes mencionado, se recoge en la tesis relevante IV/2014 de rubro: ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS



ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES.

De todo lo anterior es claro que todos los tribunales electorales, incluyendo el de la Ciudad de México, tienen competencia para realizar un control de convencionalidad y constitucionalidad de normas electorales, el cual es un control de carácter concreto, donde es necesario que se actualice un acto concreto de aplicación para que los tribunales puedan pronunciarse al respecto, aplicando primero una interpretación conforme en sentido amplio; o bien, en su caso, en sentido estricto y como último recurso inaplicar la norma al caso concreto.

Incluso, tratándose de inconstitucionalidad por omisión legislativa el TEPJF ha determinado que los tribunales electorales locales deben conocer de dichas impugnaciones en primera instancia antes de acudir a la Sala Superior, atendiendo al sistema de distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales electorales federales y los correspondientes en las entidades federativas.

Lo anterior se advierte en la tesis de jurisprudencia 7/2017 de rubro: PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL.

CONCLUSIONES

Sin duda alguna las distintas reformas constitucionales, y las interpretaciones realizadas por la SCJN, la CoIDH y el TEPJF, han permitido que pueda ser revisable la constitucionalidad y convencionalidad de todos los actos, resoluciones u omisiones en materia electoral.

Sin embargo, se advierte la necesidad de modificar dicha competencia; es decir, empieza a ser necesario que se otorgue al

TEPJF competencia para ejercer un control abstracto de constitucionalidad de leyes electorales, lo cual daría mayor protección a los derechos humanos, a los principios constitucionales que deben regir las contiendas electorales y certeza jurídica.

Lo anterior, ya que se han presentado casos en los cuales la relatividad de las sentencias de los tribunales electorales no permite la protección más amplia de los derechos político-electorales. Uno de esos casos es el de las candidaturas independientes, en donde si una persona aspirante acude y obtiene la inaplicación de un requisito para ser candidata independiente, por ser contrario a la Constitución, atendiendo a la relatividad de la sentencia, sólo se inaplica el requisito a la o el ciudadano que promovió el juicio. Sin embargo, la Sala Superior advirtió que ese control constitucional genera que se vulnere el principio de equidad en la contienda, donde unas personas candidatas que participen para el mismo cargo en un mismo proceso electoral tienen que cumplir unos requisitos y quienes no impugnaron otros más.

Por lo anterior, la Sala Superior consideró que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o inconventionalidad de una norma en materia electoral no necesariamente se limitan a las partes que intervinieron en el proceso judicial respectivo, pues existen determinados casos en los que dichos efectos pueden trascender a la esfera de derechos de una persona o grupo de personas que, no habiendo sido parte formal en ese procedimiento, se encuentren en una misma situación jurídica y fáctica respecto del hecho generador de la vulneración alegada, a fin de garantizar los principios de igualdad de oportunidades y de certeza en el proceso electoral.

Con lo cual, en los hechos modificó los efectos relativos de una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma, ya que no la inaplicó sólo al caso concreto, sino a todos los que se encontraban en la misma situación jurídica y fáctica, en un mismo proceso electoral.

Lo anterior se sustenta en la tesis relevante Tesis LVI/2016 de rubro: DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O

INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO.

Lo cual hace evidente que es necesario otorgar al TEPJF competencia para ejercer un control abstracto de constitucionalidad de leyes electorales, al ser máximo órgano especializado en materia electoral de nuestro país. Facultad que puede regularse de manera precisa exigiendo un determinado número de votos de las y los integrantes del Pleno y otorgando esa facultad únicamente a su Sala Superior, incluso dejando algún recurso de revisión ante la SCJN.

Finalmente, un tema pendiente es determinar si el Instituto Nacional Electoral o los Organismos Públicos Locales puede hacer un control *ex officio* de constitucionalidad o convencionalidad. Al respecto considero que pueden hacerlo cuando realizan funciones similares a las jurisdiccionales, como lo son la resolución de procedimientos ordinarios sancionadores.

FUENTES

Orozco Henríquez, J. Jesús, “Jurisprudencia electoral y reforma constitucional y legal”, en *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, México, UNAM, 2007.

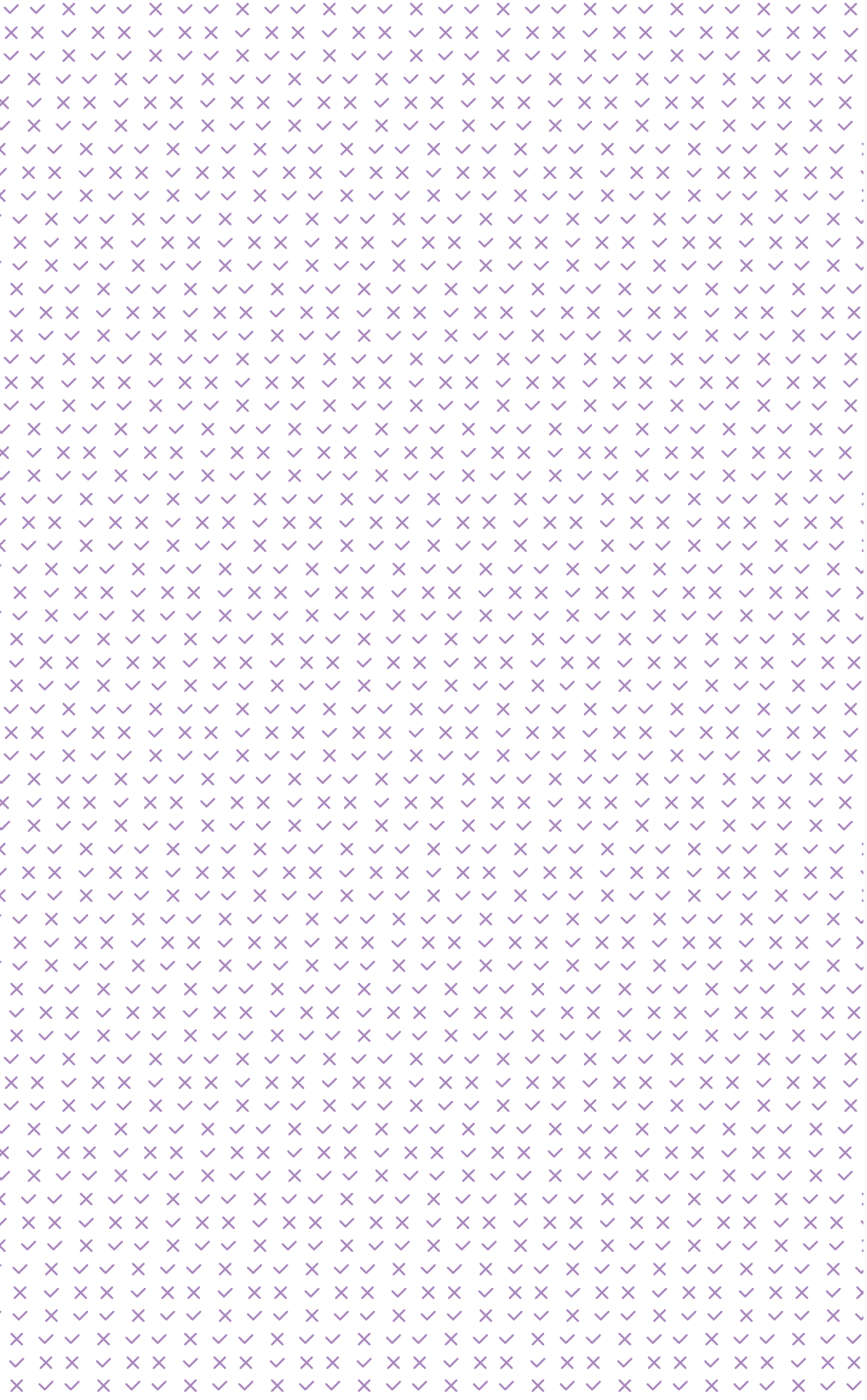
<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf

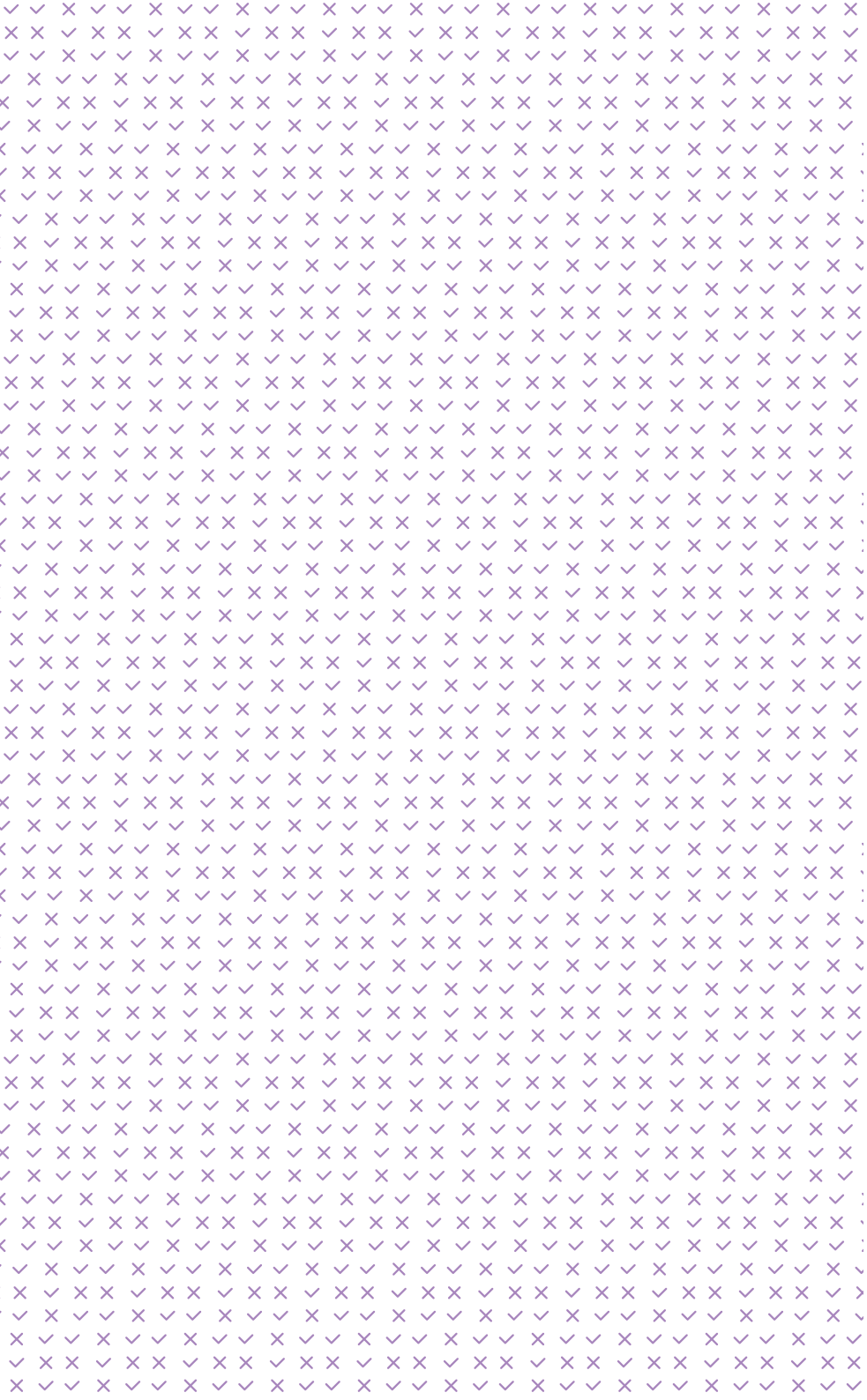
<https://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimiento=556>

<https://www.dof.gob.mx/>



VI

Análisis de la reforma político-electoral de 2014



Evolución y transformación del control de constitucionalidad electoral

Arturo Espinosa Silis
XXXXXXXXXX



Arturo Espinosa Silis es Licenciado y Maestro en Derecho, especialista en temas electorales. Laboró en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es socio/director de *Estrategia Electoral*, así como consultor en temas constitucionales y electorales.

Imparte clases en *Derecho Constitucional y Electoral* en diferentes universidades del país, ha sido ponente en cursos, conferencias, foros, seminarios y paneles relacionados con temas de democracia, elecciones y derecho constitucional entre otros. Cuenta con publicaciones en temas electorales y constitucionales en México y América Latina.

Ha participado como *Observador Electoral* y especialista en justicia electoral con la OEA.

INTRODUCCIÓN

El sistema electoral mexicano se ha ido confeccionando a lo largo de los últimos 45 años, su evolución y perfeccionamiento se ha dado a partir de reformas constitucionales y legales sucesivas, así como de criterios y precedentes emitidos por los diferentes órganos encargados de impartir justicia electoral, entre ellos la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y los tribunales electorales de cada una de las entidades federativas.

Actualmente han sido ocho reformas constitucionales a través de las cuales se ha ido confeccionando el sistema electoral mexicano, buscando la consolidación democrática de nuestro país. Para efectos de contexto haré una muy breve mención a éstas.

La reforma de Jesús Reyes Heróles de 1977 fue con la que empezó todo, ésta buscó abrir el sistema político a efecto de transitar hacia el pluralismo político que hoy es una realidad; en 1986 se continuó con la consolidación de la apertura y pluralización del sistema político mexicano; en 1989 y 1990 se impulsaron reformas para ciudadanizar a la autoridad electoral y en general todo el modelo de organización de las elecciones; las reformas de 1993 y 1994 consolidaron la calificación jurisdiccional de las elecciones y establecieron diferentes medidas para generar certeza en el sistema electoral; la reforma de 1996

ha sido una de las más relevantes y parteaguas de nuestro sistema electoral, con ella se consolidó el modelo de autoridades electorales autónomas e independientes a través de la total ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE) y la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial.

Después de esta profunda reforma de 1996, vinieron tres reformas con las que se buscó garantizar la equidad en las condiciones de competencia, potenciar los derechos políticos y electorales de la ciudadanía, el acceso a la justicia, se creó el modelo de comunicación electoral y el de fiscalización en tiempo real, y se transformaron a las autoridades electorales administrativas, tanto federal como locales, creando el sistema nacional de elecciones. Me refiero a las reformas de 2007, 2011 y 2014.

A la par de las reformas citadas se han emitido un sinnúmero de precedentes jurisdiccionales que han producido criterios relevantes que buscan potenciar los derechos políticos y electorales y garantizar la observancia de los principios constitucionales y convencionales que rigen las elecciones. Algunos de estos precedentes han sido la nulidad de la elección a la gubernatura de Tabasco en 2000, los casos de “Amigos de Fox” y “Pemexgate”, los diferentes asuntos relacionados con la participación política de las mujeres y la postulación equitativa de candidaturas, la procedencia del juicio ciudadano en asuntos intrapartidistas, por mencionar algunos de los más destacados.

La evolución del sistema electoral mexicano no puede entenderse sin el derecho electoral y la justicia electoral como punto de partida, pues ha sido el marco jurídico el que ha impulsado su consolidación. De esta forma, cada ciclo electoral ha traído nuevos y complejos problemas y retos, y ha sido a través del ajuste a las reglas electorales como se han subsanado las lagunas y deficiencias de la legislación, se ha robustecido el sistema electoral y se han enfrentado y solucionado los desafíos de nuestra democracia constitucional.

En este contexto de evolución y transformación de nuestro sistema electoral, también se enmarca y explica el modelo de control de constitucionalidad en materia electoral, el cual no se entiende sin cuatro precedentes y antecedentes fundamentales: i) la contradicción de criterios 2/2000 resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ii) el Caso Castañeda Gutman vs. los Estados Unidos Mexicanos resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH); iii) la reforma constitucional en materia política de 2007; y, iv) la reforma constitucional sobre derechos humanos de 2011.

EVOLUCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

El diseño de control de constitucionalidad en materia electoral ha sido confeccionado a lo largo de los últimos poco más de 20 años y han participado tantos órganos jurisdiccionales nacionales, internacionales y el propio Legislativo.

Contradicción de criterios 2/2000

En 1999 la Sala Superior del TEPJF conoció de una controversia¹ en la que se cuestionó la constitucionalidad de la fórmula de representación proporcional utilizada en el estado de Guerrero a efecto de conformar el Congreso local, pues se consideraba que lo considerado en la legislación de Guerrero no se apegaba a los parámetros de representación proporcional previstos para la conformación de la Cámara de Diputados a nivel federal.

1. Ver SUP-JRC-209/1999.

Aunque la Sala Superior no contaba con facultad expresa para hacer un estudio de constitucionalidad, su calidad de máxima instancia en materia electoral le otorgaba facultades implícitas para conocer de la controversia, por lo que asumió competencia para resolver el juicio de revisión constitucional, y en el fondo determinó que la legislación de Guerrero era constitucional, bajo el argumento de que si bien el artículo 116 de la Constitución federal establecía que los estados debían prever el principio de representación proporcional para la conformación de sus órganos legislativos, no se determinaban parámetros para hacerlo, por lo que había una cierta libertad configurativa, como se conoce hoy, para regular este principio. Las y los magistrados consideraron que no debía seguirse el modelo previsto para la conformación de la Cámara de Diputados, pues los parámetros dispuestos en el artículo 54 constitucional únicamente aplicaban a nivel federal.

En un planteamiento similar, la SCJN tuvo conocimiento de la acción de inconstitucionalidad 6/98, en la que se alegaba la inconstitucionalidad de la legislación de Quintana Roo respecto de las reglas que regulan la representación proporcional para integrar el Congreso local.

Al resolver dicha acción, la Suprema Corte consideró que, si bien las legislaciones locales tenían cierta libertad configurativa para regular la representación proporcional a nivel local, en todos los casos debían seguir los parámetros previstos en el artículo 54 de la Constitución, bajo los cuales se establecía la fórmula de representación proporcional para integrar la Cámara de Diputados.²

2. Este precedente originó diferentes criterios relacionados con los alcances del principio de representación proporcional y los parámetros que se establecen desde el artículo 54 constitucional, los cuales se contienen en las jurisprudencias de rubro: MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, y MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.

Lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF y la SCJN eran criterios opuestos, por lo que debían definirse, mediante una contradicción de criterios, cuál debía prevalecer. El competente para conocer y resolver la contradicción de criterios de este tipo era el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En su determinación la Corte consideró que no había contradicción, pues en realidad el Tribunal Electoral no contaba con facultades para conocer sobre cuestiones de constitucionalidad, así como tampoco para determinar la validez constitucional o invalidez de una norma. En resumidas cuentas, se consideró que el Tribunal Electoral no era competente para hacer un análisis sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o norma.³

Esta contradicción dio pie a las tesis 23/2002,⁴ 25/2002⁵ y 26/2002,⁶ cuyos rubros son:

- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL

3. Ver contradicción de criterios 2/2002.

4. Tesis P./J. 23/2002, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, junio de 2002, p. 82.

5. Tesis P./J. 25/2002, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, junio de 2002, p. 81.

6. Tesis P./J. 26/2002, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, junio de 2002, p. 83.

SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con estos criterios se cerró la puerta al Tribunal Electoral para realizar cualquier tipo de control de constitucionalidad hasta que vino la reforma constitucional de 2007. Este fue el primer capítulo en el diseño del modelo de control de constitucionalidad en materia electoral.

Caso Castañeda Gutman

Aunque el caso Castañeda Gutman se origina por la negativa del Instituto Federal Electoral de registrar a Jorge Castañeda Gutman como candidato a la presidencia de la República, en el planteamiento llevado al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la violación a los derechos humanos que fue expuesta como principal, fue la imposibilidad de Jorge Castañeda de acceder a la justicia a efecto de hacer valer la inconstitucionalidad de una norma en materia electoral. Esto es, Castañeda alegaba que se había violado su derecho al carecer el sistema jurídico mexicano de una instancia idónea para que un ciudadano pudiera hacer valer la inconstitucionalidad de una norma que afectaba sus derechos.⁷

7. Jorge Castañeda buscó cuestionar la constitucionalidad del artículo 175, párrafo 1, del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, ya que consideraba que restringía su derecho a ser votado establecido en el artículo 35 constitucional. El mencionado artículo 175 señalaba en su párrafo primero que “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.

La cuestión era que con lo resuelto en la contradicción de criterios 2/2000, la Suprema Corte no sólo impidió que el Tribunal Electoral pudiera efectuar control de constitucionalidad, sino que también restringió el derecho de la ciudadanía para hacer valer la constitucionalidad de una ley o norma en materia electoral, pues el amparo, a la fecha, no es procedente en materia electoral y los ciudadanos o ciudadanas no tienen legitimación para interponer acciones de inconstitucionalidad.

Al resolver el Caso Castañeda Gutman, la CoIDH sostuvo que efectivamente había una violación por parte del Estado mexicano, ya que no existía una vía jurisdiccional idónea que permitiera a la ciudadanía cuestionar la constitucionalidad de una norma, disposición o actuación que pudiera tener vicios de constitucionalidad, lo cual violaba el derecho de acceso a la justicia que se encuentra previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De esta forma, el Caso Castañeda Gutman fue fundamental en la definición del modelo de control de constitucionalidad en materia electoral que tenemos actualmente, pues en la sentencia la CoIDH señaló que el Estado mexicano debía modificar su legislación interna a efecto de garantizar que la ciudadanía tuviera un recurso efectivo para hacer valer la inconstitucionalidad de normas en materia electoral.

Reforma constitucional de 2007

En noviembre de 2007 se aprobó una amplia reforma en materia electoral que abarcó diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las modificaciones destacan, para efectos de este texto, la del artículo 99, en donde expresamente se faculta al TEPJF para realizar control de constitucionalidad respecto de leyes electorales.

El texto reformado del artículo 99 constitucional textualmente señala: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 105

de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio”.

El control de constitucionalidad previsto en materia electoral es concreto; esto es, para ejercer el control de constitucionalidad es necesario que exista un acto concreto de aplicación de la disposición o norma cuya constitucionalidad se cuestiona, y en caso de que las y los magistrados electorales determinen la inconstitucionalidad de la disposición o norma, ésta se inaplicará únicamente al caso concreto.

A diferencia del control de constitucionalidad que ejerce la SCJN de manera general y abstracta, la facultad del Tribunal Electoral no está sujeta a una votación mínima de las y los magistrados para declarar la inaplicación.

El Tribunal Electoral puede conocer de cuestiones de inconstitucionalidad a través de cualquiera de los medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Aunque los medios idóneos serían el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral, ya que el primero puede presentarlo cualquier ciudadano o ciudadana y el segundo únicamente los partidos políticos a través de sus representantes legales.

Aunque la reforma constitucional de 2007 se aprobó unos días antes de que se emitiera la sentencia de la CoIDH en el Caso Castañeda Gutman, en realidad fue ésta la que motivó la modificación al artículo 99 constitucional, pues se trataba del primer fallo en el que el Estado mexicano sería condenado.

Reforma constitucional de 2011

La reforma constitucional de 2011 al artículo primero constitucional no se puede entender sin hacer referencia al Caso Radilla Pacheco vs. los Estados Unidos Mexicanos, resuelto por la CoIDH y al expediente varios 912/2010, resuelto por la SCJN. Existe una amplia bibliografía sobre ambos casos, alguna de ella la cito en este texto, por lo que sólo haré una breve referencia a cada uno de ellos a efecto de dar contexto y entender mejor la reforma constitucional de 2011.

El Caso Radilla Pacheco versa sobre la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla en la década de los setenta. La CoIDH determinó que el Estado mexicano violó los derechos del señor Radilla y sus familiares en virtud de: i) los hechos del caso se encuentran en total impunidad; ii) la investigación no se realizó de forma seria, efectiva y exhaustiva; iii) no se llevaron a cabo mayores diligencias de investigación; iv) la desaparición forzada era el tipo penal aplicable al caso; v) se sobrepasaron excesivamente los plazos razonables para una investigación de un caso de desaparición forzada y el Estado mexicano no justificó la demora; vi) se violó el derecho de la familia a participar en la investigación y el proceso penal.

En suma, se violó el derecho de las víctimas a que los hechos sean investigados de manera efectiva y a conocer la verdad de lo sucedido. Además, sostuvo que casos en donde estén involucrados civiles no pueden atenderse en la jurisdicción militar.

Ante lo resuelto por la CoIDH, la SCJN discutió y analizó en el expediente varios 912/2010 las consecuencias y, sobre todo, el impacto de la sentencia del Caso Radilla Pacheco en el sistema jurídico mexicano.

La Suprema Corte determinó tres aspectos esenciales:

1. Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que se condena al Estado mexicano

- son obligatorias para las y los juzgadores del Poder Judicial de la Federación.
2. Los criterios interpretativos emitidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son orientadores para las y los juzgadores.
 3. Las y los jueces deben realizar control de convencionalidad de las normas de derecho interno como parte del modelo de control de constitucionalidad que sigue el marco jurídico mexicano.

El debate sobre el modelo de control de constitucionalidad mexicano ha sido amplio y continuo, ¿qué órganos pueden hacer control de constitucionalidad?, ¿en qué momento?, y ¿cuáles serían los efectos? La Constitución faculta de manera expresa únicamente a la SCJN y al TEPJF a realizar control de constitucionalidad de leyes, lo cual ya quedó explicado de qué forma pueden hacerlo cada uno; sin embargo, el debate ha sido sobre la interpretación que se le puede dar a partir de lo previsto en el artículo 133 constitucional, en el sentido de si podría haber un control de constitucionalidad difuso y concreto para el resto de los órganos jurisdiccionales del país.

La discusión tuvo un nuevo capítulo a partir de la reforma constitucional al artículo primero, la cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011. Esta importante modificación constitucional consistió en que en el artículo primero se incorporó el reconocimiento del goce de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. También se establecieron como obligaciones para todos los poderes públicos la promoción, el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos derechos, en los términos que establezca la



ley. Además, se incorporaron criterios de interpretación como el principio *pro persona* y la interpretación conforme y se reguló de manera explícita la prohibición de discriminación por preferencia sexual.

En esencia, para efectos del tema que abordamos, la reforma al artículo primero constitucional implicó la adición, como parámetro de control a nivel constitucional, de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano.

En palabras de José Ramón Cossío: “Esta reforma al artículo primero constitucional modificó la estructura misma de la Constitución y del modelo de control de constitucionalidad, pues se reconoce la existencia de un control distinto del conocido hasta ese momento, de manera que los jueces deben preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en una norma inferior (Cossío, 2012)”.

Esta reforma de 2011 cierra la pinza de la evolución y transformación del modelo actual de control de constitucional en materia electoral. A manera solamente ejemplificativa mencionaré cuatro asuntos que por su importancia y trascendencia considero que son ilustrativos de los alcances que ha tenido el control de constitucionalidad y de convencionalidad para garantizar de mejor manera los derechos políticos y electorales de la ciudadanía y para salvaguardar los principios rectores de las elecciones y del voto.

- En el **SUP-JDC-894/2017** a través de la inaplicación de un precepto de la ley electoral se permitió que personas mexicanas que tuvieran doble nacionalidad pudieran fungir como funcionarios de casilla para la elección.
- En el **SUP-JDC-421/2018** y posteriormente en el **SUP-JDC-1078/2020** y **acumulados**, se declaró inconstitucional el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para aspirar a ser consejero electoral

local, con lo cual se amplió el derecho de la ciudadanía a formar parte de los órganos públicos del Estado.

- En el **SUP-JDC-352/2018** se amplió el derecho al voto para las personas que se encontraran privadas de su libertad y no tuvieran sentencia condenatoria. En las elecciones de 2021 por primera vez en nuestro país estas personas pudieron ejercer su derecho al voto en un ejercicio piloto realizado por la autoridad electoral.
- En el **SUP-REC-265/2021** a través de la inconstitucionalidad del artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral se salvaguardó el derecho de la ciudadanía a participar a través de candidaturas independientes.

CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

Producto de los criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales nacionales e internacionales mencionados, así como de las reformas constitucionales citadas actualmente, podemos decir que las características del control de constitucionalidad en materia electoral son las siguientes:

- a. Son dos los órganos del Poder Judicial de la Federación los facultados para ejercer control de constitucionalidad en materia electoral:
 - Por un lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, mismas que pueden ser interpuestas por:
 - ◇ El 33% de los integrantes de la legislatura que emitió la ley. Las y los legisladores federales no pueden promover acciones de inconstitucionalidad

respecto de leyes locales, ni legisladores o legisladoras de una entidad federativa pueden cuestionar la constitucionalidad de una ley o disposición legal de una entidad distinta.

- ◇ La presidencia de la República a través de la Consejería Jurídica de la Presidencia ya sea respecto de leyes federales o locales.
- ◇ Los partidos políticos.
- ◇ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su carácter de defensora de los derechos humanos de las y los mexicanos, respecto de aquellas leyes o disposiciones de contenido electoral en las que se involucren derechos político-electorales o cualquiera que se vincule con esto.

Cabe mencionar que la primera vía para realizar control de constitucionalidad en materia electoral es la acción de inconstitucionalidad, misma que se encuentra prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución. Esta procede contra leyes emitidas por el Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados. Esta acción se presenta en un plazo de treinta días a partir de que se publica la ley en el *Diario Oficial de la Federación* o en los periódicos o gacetas oficiales de cada entidad federativa.

En el caso de la acción de inconstitucionalidad, para declarar una ley o disposición inconstitucional y expulsar la norma del sistema jurídico o invalidar la ley por completo, se requiere una votación mínima de ocho de los once integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Por otro lado, se puede ejercer control de constitucionalidad por cualquiera de las siete salas del Tribunal Electoral y a través de cualquiera de los medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en este

caso el plazo para presentar los medios de impugnación es de cuatro días, salvo algunas excepciones.

Esto hace que el control de constitucionalidad en materia electoral sea difuso, característica que se afianza cuando se considera que los tribunales electorales estatales también tienen esta facultad, aunque únicamente se da para el caso de las leyes locales, pues no pueden hacer control de constitucionalidad respecto de leyes federales.⁸

- b. El control de constitucionalidad que lleva a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las acciones de inconstitucionalidad es general y abstracto, mientras que el que realizan las salas del Tribunal Electoral es concreto, pues únicamente pueden ejercerlo con efectos concretos a la controversia particular que resuelvan.
- c. El control de constitucionalidad en materia electoral es integral y especializado, ya que pueden ser sujetos de control todas las leyes, actos o resoluciones que emitan las autoridades electorales, incluidos los estatutos, reglamentos y acuerdos de los partidos políticos, sin embargo, se limita a las disposiciones que se considera constituyen materia electoral.

De esta forma, en materia electoral comparten el cierre del sistema de control constitucional el Pleno de la SCJN al resolver las acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales y la Sala Superior del TEPJF, como máxima autoridad judicial

8. Ver tesis IV/2014, de rubro ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES.

especializada en la materia, al resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral en casos concretos.

CONCLUSIONES

De la breve exposición realizada en el presente texto arriba a cuatro conclusiones:

1. El modelo de control de constitucionalidad electoral ha ido evolucionando y se ha ido transformando a lo largo de los años, ha sido a través de sentencias emitidas, tanto por los propios órganos jurisdiccionales internos, como los internacionales, así como por medio de importantes reformas constitucionales que se ha ido confeccionando un esquema de control concentrado y abstracto a cargo de la Suprema Corte de Judicial de la Nación y uno difuso y concreto respecto de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esto hace que sea un modelo dual de control de constitucionalidad.

A nivel local la interpretación que se les ha dado a las reformas constitucionales de 2011 y de 2014 permiten que los tribunales electorales locales ejerzan control de constitucionalidad en materia electoral respecto de leyes locales, esto a pesar de que en la legislación de la entidad no se les reconozca esa facultad de manera expresa.

2. El control de constitucionalidad en materia electoral sirve para delimitar el poder político de los órganos legislativos, ejecutivos, así como de los partidos políticos, a efecto de garantizar que las elecciones se realicen conforme a los principios constitucionales y convencionales que rigen el sistema electoral mexicano

y para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos-electorales de la ciudadanía. Los casos hasta ahora resueltos por la justicia electoral dan cuenta de ello.

3. El control de constitucionalidad en materia electoral se debe considerar como un elemento esencial de garantía democrática que permite a la ciudadanía hacer valer la inconstitucionalidad de leyes, reglas e incluso actos de quienes se consideren autoridad. Ha sido una pieza fundamental para la consolidación del sistema electoral mexicano y para el avance democrático de nuestro país.
4. Finalmente, aunque no han sido materia del presente texto, vale la pena mencionar que aún hay mucho por discutir y valorar respecto del modelo de control de constitucionalidad en materia electoral, tal como los sujetos legitimados para presentar las acciones de inconstitucionalidad, los efectos de las declaratorias de inconstitucionalidad y las facultades de los tribunales locales para ejercer el control de constitucionalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiló, J., Atienza, M. y Ruiz-Manero, J., *Fragmentos para una teoría de la Constitución*, España, Iustel, 2007.
- Bernal Pulido, Carlos, “La democracia como principio constitucional en América Latina”, *Cuestiones Constitucionales*, núm.17, julio-diciembre de 2007, México.
- Cervantes Bravo, Irina G. y Medina García, Aldo R., “Protección multinivel de los derechos político-electorales en México”, en *Derechos fundamentales a debate*, núm. 2. México, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, 2016, pp. 32-33.

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1997). Recomendación General No. 23. Adoptada el 03/01/1997. Disponible en: https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/23.pdf
- Cossío Díaz, José Ramón, Mejía Garza, Raúl M. y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *El Caso Radilla, estudio y documentos*, 1ª. ed., México, Porrúa, 2012.
- De la Mata Pizaña, Felipe, “Justicia electoral al servicio de la gente: certiorari electoral”. En *Político.mx*, 1 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/justicia-electoral-al-servicio-de-la-gente-certiorari-electoral/>
- Del Rosario Rodríguez, Marcos (coord.), *Derecho constitucional en materia electoral*, 1ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2021.
- García Villegas Sánchez Cordero, Paula M. (coord.), *El control de convencionalidad y las cortes nacionales, la perspectiva de los jueces mexicanos*, 1ª ed., México, Porrúa, 2013.
- Kelsen, Hans, *Nature and development of constitutional adjudication*, traducción al inglés de Lars Vinx. Berlín: Duncker & Humblot, 4ª ed., 1996, en Vinx, Lars (comp.), *The guardian of the constitution. Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 22-78.
- Silva Meza, Juan N., “Acciones de inconstitucionalidad y derecho electoral. El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la consolidación democrática en México”, en *La justicia electoral, resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*, Zavala Arredondo, Marco Antonio y Zertuche Muñoz, Fernando (coords.), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 111-125.

Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución.

Sentencias

Corte Interamericana de Derechos Humanos.

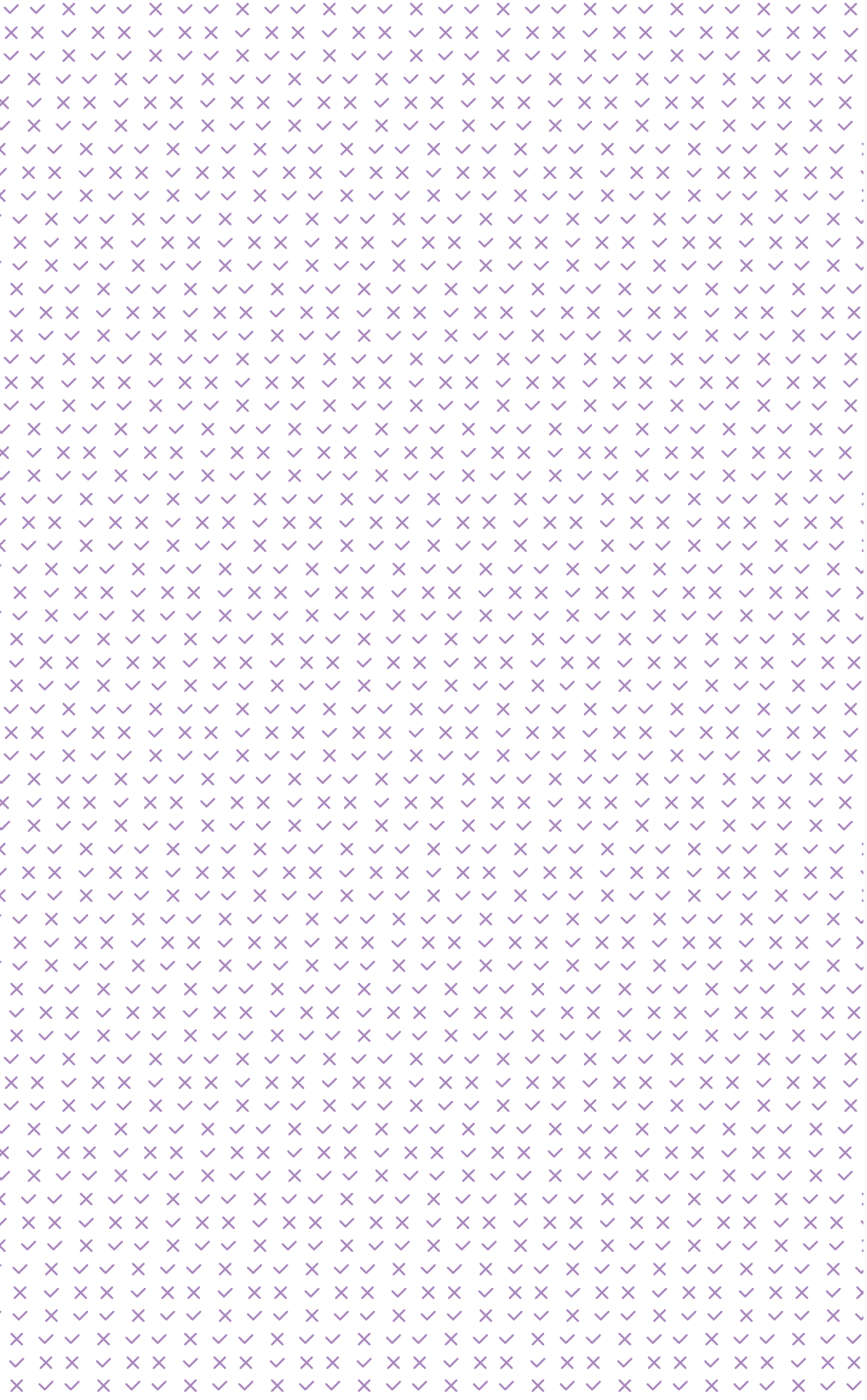
Castañeda Gutman vs. México. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 6 de agosto de 2008.

Caso López Lone y otros vs. Honduras, Sentencia de 5 de octubre de 2015. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.



VII

**Atribuciones y competencias
de las autoridades administrativas
y jurisdiccionales locales,
a partir de la reforma
político-electoral de 2014**



El sistema electoral mexicano posterior a 2014

Luis Octavio Vado Grajales
Doctor en Derecho y profesor-investigador
de la Escuela Judicial Electoral del TEPJF



Luis Octavio Vado Grajales es Investigador de la Escuela Judicial Electora; profesor de tiempo libre de la Universidad Autónoma de Querétaro, y de asignatura de la Universidad Iberoamericana, campus Ciudad de México.

Se ha desempeñado como Consejero del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro y Consejero distrital del Instituto Federal Electoral. Es autor de diversos artículos acerca de derecho electoral, constitucional y procesal. Especialista en Justicia Constitucional y Tutela de los Derechos, por la Universidad de Castilla-La Mancha.



INTRODUCCIÓN

Este texto tiene por objetivo precisar las principales características del sistema electoral mexicano posterior a 2014, año en el que se creó un nuevo modelo para los comicios, tanto en lo federal como en lo local; modificando las autoridades existentes y, sobre todo, se originó una transformación en la manera en que las competencias se distribuían. Principalmente, está destinado para las personas que quieran conocer el modelo electoral que tenemos en México a partir del año en cita.

Destaca la naturaleza de las nuevas normas, particularmente de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales —que viene a sustituir al tan conocido Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, en su segunda versión, aprobada en 2008)—. Es una ley general, en tanto distribuye competencias constitucionales entre dos ámbitos de gobierno, el federal y el local;¹ y entre dos instancias al menos, el Instituto Nacional Electoral (INE), así como los institutos y comisiones locales, que denomina organismos públicos locales electorales (OPLE).

Al tratarse de una norma general, que es complementada con otras de la misma jerarquía, tales como la Ley General de

1 Vid. la tesis P. VII/2007, de rubro LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

Partidos Políticos y la Ley General de Delitos Electorales, cumple con las siguientes funciones:

- a) Distribuye competencias ente autoridades federales y locales.
- b) Constituye obligaciones que deben atender las legislaturas de las entidades.
- c) Estructura órganos nacionales y locales.
- d) Fija requisitos para el acceso a cargos nacionales y locales.

Entender correctamente la naturaleza de estas leyes resulta necesario para comprender el sistema electoral mexicano, en comparación con lo que existía antes de 2014. Me explico:

Con anterioridad a la reforma en mención, el modelo de autoridades administrativas electorales nacional partía de considerar unas de carácter federal y otras local, entre las cuales no existía ni subordinación ni bases específicas o necesarias de coordinación.

Es cierto que en temas como los promocionales en radio y televisión, así como para el uso de la Lista Nominal, existían acuerdos o convenios entre el Instituto Federal Electoral (IFE) y los institutos o comisiones electorales locales. Pero las relaciones entre estas autoridades estaban regidas por la autonomía y, por tanto, se desarrollaban en pie de igualdad.

Esto era así en virtud de que la legislación electoral mexicana se encontraba separada. Por un lado, las disposiciones que regían los comicios federales; por otro, las reglas que cada entidad se daba para las elecciones locales, desde luego en ambos casos conforme las bases fijadas en la Constitución.

Sin embargo, como veremos, el espíritu del Pacto por México, en la materia electoral implicó un cambio en la distribución de competencias, y esto se afinó en las leyes generales, no en la Constitución, en la cual sólo se fijaron las bases para dicha asignación de atribuciones.



Así, las leyes generales que ahora rigen la materia electoral participan de esa naturaleza que ya enunció Mario de la Cueva, como emanaciones o surgidas directamente de la Constitución, y que hacen explícito el sentido de sus disposiciones.²

No obstante, la asignación de competencias es un acto que se manifiesta en reglas complejas. Como expondré, esto provoca que haya autoridades con una doble naturaleza, como el INE; atribuciones de ejecución directa y otras de reglamentación o supervisión, y algunas de coordinación necesaria, etcétera.

EL PACTO POR MÉXICO³

El antecedente necesario del modelo electoral actual es el llamado Pacto por México, documento que condensó los acuerdos a que llegaron la mayoría de las fuerzas políticas con representación en el Congreso de la Unión.

Dentro de dicho pacto, se establecieron los llamados “Acuerdos para la gobernabilidad democrática”, que reconociendo expresamente tanto una transición inacabada como la pluralidad política, plantearon que “Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático”.⁴

2. De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, segunda edición, 2008, p. 115.

3. Disponible en: https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/RE-FORMAS/pacto_por_mexico.pdf (última consulta: 8 de noviembre de 2021). Un análisis de esta reforma, en el marco de las otras modificaciones constitucionales en la materia que se han dado con anterioridad, se encuentra en César astudillo, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, pp. 97-100.

4. *Ibidem.*, p. 17.

De dicho documento nos interesan los siguientes acuerdos:

- a) Creación de una Ley General de Partidos.
- b) Reducción y transparencia del gasto de los partidos.
- c) Disminución en los topes de campaña.
- d) Establecimiento de causales de nulidad relativas al rebase a los topes de gasto de campaña; utilización de recursos no previstos en la legislación, y la compra de cobertura informativa.
- e) Revisión de los tiempos oficiales en radio y televisión.
- f) Prohibición del uso y entrega de utilitarios de promoción electoral.
- g) Fortalecimiento de la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito para la inducción y coacción del voto.
- h) Creación de una autoridad electoral de carácter nacional.
- i) Legislación electoral única, que regule tanto los comicios federales como los locales y municipales.

Me centraré en lo siguiente: en los dos últimos puntos, que son los que delimitan el modelo actual de distribución de competencias entre autoridades electorales.

EL MODELO ANTERIOR A 2014

El sistema electoral que se fue construyendo en México entre 1946 y 2014, en términos generales, respecto de las autoridades administrativas, tenía los siguientes elementos:

- a) *Dualidad normativa*. Existían leyes electorales nacionales y locales, independientes unas de las otras, sin que existiera una distribución de competencias fuera de la Constitución.

- b) *Dualidad de autoridades.* Las autoridades administrativas electorales no guardaban relación jerárquica ni alguna se podía considerar rectora del sistema como tal. No había cruce entre sus facultades.
- c) *Nombramientos independientes.* El ámbito federal, ya fuera por conducto del Ejecutivo o del Legislativo, según la época, nombraba a las autoridades comiciales. Lo mismo sucedía en cada entidad.

En el caso de las autoridades judiciales electorales, a partir de su creación han permanecido con atribuciones separadas, sin que haya una ley general que las coordine. Es cierto que la legislación procesal federal lleva el adjetivo “general”, lo es no en razón de su naturaleza jerárquica dentro del sistema jurídico, sino porque agrupa todas las normas legales que regulan las impugnaciones competencia de la judicatura comicial federal.

La diferencia en la jurisdicción electoral local, antes de 2014, radica en que la estructura de los órganos, su carácter de autónomos o de integrantes del Poder Judicial, el sistema recursal y los nombramientos, eran competencia exclusiva del ámbito local.

Este modelo favorecía una manera robusta de entender el federalismo electoral como un modelo dual, al menos en lo jurídico. También permitía la creatividad de las legislaturas locales, en la atención a problemas electorales concretos del lugar.

Por su parte, podía verse como un defecto la existencia de posibles disparidades entre cada sistema (el federal y los locales), la falta de armonización de reglas que podía ser difícil de administrar para los partidos políticos nacionales. También había quien criticaba el peso excesivo de las gubernaturas en el nombramiento del funcionariado electoral local.



EL MODELO DE 2014 A LA FECHA. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

El Instituto Nacional Electoral

En el estado federal, existen órganos cuya actividad influencia y afecta a todas las partes del mismo, estos desempeñan una función auténticamente nacional. Eso es lo que sucede con el nuevo INE; su antecesor —el IFE— tenía facultades con relación a las elecciones federales, y su participación en los comicios locales (con la excepción del control de los tiempos en radio y televisión sobre los partidos y órganos de gobierno), se basaba en la coordinación con las autoridades electorales de cada entidad.

El cambio al nuevo INE no es solamente de nombre. Entraña mucho más, pues se trata de una autoridad que cuenta con facultades que inciden en las entidades y municipios, más allá de la coordinación que el IFE conseguía mediante convenios y anexos técnicos. Las nuevas facultades están otorgadas por la Constitución mexicana, y se precisan en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por referencia a las acciones que le dan el carácter de nacional a la nueva institución comicial, encuentro las siguientes:

1. *Control de la geografía electoral:* para efectos comiciales, el país se divide en secciones, que constituyen la unidad más pequeña, y en las que al menos debe instalarse una casilla. Después, tanto en lo federal como en lo local, se da la división en distritos. A partir de la nueva distribución de competencias, la determinación de los distritos electorales, tanto en lo federal como en lo local, la realizará el INE, y no las autoridades electorales locales, o las Legislaturas de los Estados; que mantienen el control en cuanto al número de distritos, pero

no en lo relativo a su composición geográfica (véase Acuerdos Redistribución, INE).

2. *Fiscalización*: esta labor, central para conocer el origen, monto y destino de los recursos que utilizan partidos políticos y candidaturas independientes, se centraliza en el INE, respecto de todos los partidos (nacionales y locales) y todas las candidaturas, para cualquier cargo de elección popular bajo el régimen de elecciones constitucionales, esto es, diversas de las que se celebran bajo sistemas normativos internos.
3. *Facultades de asunción, atracción y delegación*: el Consejo General del INE podrá determinar atraer todo un proceso electoral local, parte del mismo o, incluso, delegar funciones propias (como la fiscalización de partidos y candidaturas) a los organismos estatales. Desde luego, se regula en la ley los supuestos de cada caso, de manera que se demuestre la necesidad de la medida y la posibilidad técnica de realizarla.
4. *Emisión de lineamientos o disposiciones generales*: en materias tan importantes como programas de resultados electorales preliminares, encuestas y sondeos de opinión, documentación, así como material electoral, el INE establecerá normas y criterios que deberán ser atendidos por los organismos públicos locales (instancias estatales encargadas de los comicios). Esta facultad, sin antecedente directo en las normas anteriores a 2014, establece una relación de jerarquía parcial respecto de los órganos electorales locales; lo primero, en razón de que es el INE a quien le corresponde emitir reglas de cumplimiento obligatorio; lo segundo, porque se circunscriben a estas materias, sin que en principio sea dable interpretar que la relación de jerarquía es en todas.
5. *Designación de autoridades locales electorales*: los nuevos organismos públicos contarán como órgano superior de

dirección, con un consejo general, integrado por seis consejerías y una consejería presidenta. Estas personas integrantes deberán ser electas por el INE, en una facultad que previamente residía, como la anterior, en los congresos locales. Para la realización de estos nombramientos, el INE desarrolla un procedimiento de selección que tiende a garantizar la idoneidad técnica y de currículum de las personas que son nombradas, mediante la verificación de los requisitos legales, así como del conocimiento de la materia, cuidando una integración paritaria, así como la alternancia de género en las presidencias (Véase Último Proceso de Selección).

6. *Destitución de autoridades electorales locales:* así como le corresponde al INE el nombramiento, también le toca la destitución de las consejerías de los órganos electorales locales, cuando incurran en los supuestos previstos en la ley, y previo procedimiento con el respeto al debido proceso.
7. *Voto mexicano desde el extranjero:* figura que permite a las mexicanas y los mexicanos, mayores de edad y que cuenten con su credencial para votar con fotografía, sufragar en las elecciones senatoriales y de presidencia de la República; y en los casos que así lo definan las legislaturas locales, para otros cargos.

Asunción, atracción y delegación de facultades

Es oportuno dedicar unas palabras a las facultades de que se ha investido al Consejo General del INE, consistentes en la asunción, atracción y delegación de asuntos de o hacia los organismos electorales locales, que son las instancias encargadas en cada entidad de los comicios estatales.

La asunción implica que el INE realice actos o procedimientos de naturaleza electoral, otorgados por la Constitución



y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales a los organismos públicos locales. Esta asunción puede ser total, cuando sea solicitada por el propio Consejo General del INE o la mayoría de las consejerías del órgano local y, por tanto, implica que la autoridad nacional organice completamente los comicios estatales; o parcial, referida sólo a ciertos temas, a petición en este caso del organismo público local.

La asunción total podrá presentarse cuando existan factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad de la entidad en grave riesgo, y se afecten los principios de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda; además de que, por injerencia de los poderes públicos que afecten la organización del proceso local, no existan condiciones políticas idóneas para desarrollar el mismo. Esta modalidad de la asunción deberá pedirse antes del inicio del proceso comicial.

La asunción parcial podrá solicitarse en cualquier momento dentro del proceso electoral.

Por su parte, la atracción consiste en que el INE conozca de un asunto de cualquier tipo, que sea competencia de las autoridades electorales locales, siempre que el asunto sea trascendente, o sirva para establecer un criterio de interpretación.

Delegar facultades es el tercer punto que nos ocupa. El INE lo podrá hacer en diversas materias, tales como fiscalización, geografía electoral (distritos) en la instancia comicial local, cuando así lo considere necesario, siempre que verifique la capacidad técnica y operativa de este último. Esta delegación puede darse en ciertas materias para un OPLE, en diversas para otro, y no delegar ninguna en un tercero. Un modelo asimétrico, similar a lo que sucede con la forma de estado autonómica, que permite conceder facultades diversas a las autonomías, atendiendo a sus posibilidades reales.

Cuando se delegue en un OPLE una facultad, deberá ejecutarla conforme los lineamientos y criterios que el INE establezca, y rendirá un informe anual del ejercicio de la misma. En todo caso, la delegación será extraordinaria.

La asunción a petición de los organismos electorales locales, si bien con otro nombre, ya era contemplada en la Constitución mexicana antes de la reciente reforma electoral, pero no existía dicha figura por acuerdo del Consejo General del extinto IFE. En el caso de la atracción y la delegación, son facultades sin antecedentes anteriores a 2014.

Estas facultades deberán ejercitarse conforme el principio de legalidad, con criterios claros y de forma que se cumpla con la máxima transparencia. Por otra parte, no pueden ejercerse respecto de autoridades diversas, como las legislaturas locales.

La impugnación respecto de estas facultades se tramita mediante recurso de apelación, y es resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁵ Ahora bien, en cuanto al criterio seguido por la judicatura electoral acerca de las facultades de atracción, se recomienda la lectura de la resolución del expediente SUP-RAP-232/2017 y acumulados.

Autoridades electorales administrativas en las entidades

Reciben ahora el nombre de organismos públicos locales electorales, reunidos genéricamente en las siglas OPLES. En lo personal, considero que no es una práctica recomendable referirnos a ellos de esta manera, que parece obviar las diferencias que existen entre los distintos órganos.

En este sentido, no es lo mismo el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, que la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, o el Instituto Electoral de la Ciudad de México. Cada uno enfrenta realidades políticas distintas, que pueden ir desde la multiculturalidad más

5. Tesis LXXI/2016.

acentuada, a la rispidez en las relaciones con los ejecutivos locales. De igual forma, tienen capacidades económicas y técnicas distintas.

La regulación de 2014 en adelante impactó a las instituciones electorales administrativas en los rubros siguientes:

En cuanto a su integración: su órgano máximo, denominado Consejo General, se conforma ahora de siete personas, de manera uniforme y con independencia de la población local o el número de elecciones que deba atender. De entre ellas, una será nombrada para encabezar el colegiado como un *primus inter pares*, en tanto consejería presidenta.

Referente a los nombramientos, las siete personas son nombradas ahora por el Consejo General del INE, conforme el procedimiento ya delineado. A su vez, con respecto de la permanencia en el encargo, se precisa un periodo único, no sujeto a prórroga ni reelección, de siete años.

Se les prohíbe a quienes desempeñen las consejerías, que puedan, en un plazo de dos años posteriores a la conclusión del encargo, ocupar alguno otro en los poderes o municipios en cuya elección hayan participado, de igual manera, se les impide tener otro salario, aun derivado de actividades académicas.

En cuanto a sus competencias, ya se apuntó que existen materias específicas en las que el INE emite lineamientos que deben ser seguidos por estas autoridades locales, en las que no están expresamente previstas como tales, despliegan sus atribuciones con total autonomía.

Existen dos elementos no estructurales, pero que impactan en la arquitectura comicial: por un lado, la competencia del INE en materia de capacitación electoral; por el otro, la diversa de los órganos locales en cuanto a la educación cívica.

La capacitación electoral⁶ tiene por finalidad habilitar a las personas seleccionadas para ser funcionarias de mesa directiva

6. “En muchos países iberoamericanos, formación que se da a los miembros de las mesas electorales para habilitarlos en el desempeño de sus funciones”. Voz

de casilla, para desempeñar sus funciones correctamente. Dado que se establece como regla la llamada casilla única en los comicios concurrentes,⁷ en principio se entiende que esta facultad se otorgue al órgano nacional.

Ahora bien, esto implica que la figura de capacitador-asistente electoral, CAE'S, se federaliza en cuanto a su función, si bien los órganos locales pueden contar con CAE'S propios, esto deberá ser en consonancia con las reglas fijadas por el INE.

En la práctica, para el diseño de los materiales de capacitación que se usarán para los cargos locales, el INE se apoya en las autoridades administrativas locales, dado su conocimiento del marco jurídico municipal y estatal.

La educación cívica,⁸ por su parte, se establece como una competencia directa a favor de las autoridades comiciales locales.

Sin embargo, el INE ha considerado pertinente realizar programas en la materia, lo que debe realizarse bajo un espíritu de coordinación.

“Capacitación electoral”, *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/capacitaci%C3%B3n-electoral> (última consulta el 22 de noviembre de 2021).

7. Son elecciones concurrentes aquellas en las que la jornada electoral de los comicios locales y federales son el mismo día.

8. Para conocer acerca de la misma, en un panorama internacional, véase Gema N. Morales Martínez y Gerardo Romero Altamirano, *Educación cívica: una experiencia global*, México, Tirant lo Blanch-Instituto Electoral del Estado de Querétaro, 2018.



EL MODELO DE 2014 A LA FECHA. AUTORIDADES JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES⁹

Principios y aspectos estructurales

Las reglas establecidas a partir de la reforma constitucional de 2014 no afectaron la distribución de competencias en materia judicial; pero sí impactaron en la naturaleza y estructura de los tribunales locales. En particular, resulta de interés el artículo 116, fracción IV, de la Carta nacional.

En cuanto al desempeño de los órganos en estudio, se contempla como elemento el gozar de autonomía funcional, así como independencia en sus decisiones. La autonomía funcional implica la propia determinación de sus medidas administrativas y de gestión. La independencia judicial es tanto una cualidad propia de los tribunales en un Estado democrático, como una garantía judicial por referencia a sus integrantes; en el primer sentido, implica que no tienen relevancia jurídica los consejos u orientaciones que pretenda dar una autoridad o un particular para que se resuelva un asunto en determinado sentido.¹⁰

Con relación al aspecto estructural, la Constitución señala que los órganos jurisdiccionales electorales: 1) se integrarán por un número impar de magistraturas; 2) a elegir por 2/3 partes de las y los integrantes del Senado de la República presentes en sesión; y, 3) previa convocatoria pública.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece una serie de bases que deben atenderse. Para el

9. Para profundizar en lo que se expone en este artículo, véase Luis Octavio Vado Grajales, *Derecho procesal electoral queretano*, México, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 27-43.

10. Véase la tesis P.XIV/2006.

caso de la judicatura comicial, resultan relevantes los artículos 105 a 117, que establecen elementos, en ocasiones generales y otros específicos, que deberán atenderse por las y los legisladores locales.

Como principios se fijan los de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad, además debe recordarse que en la Constitución se encuentra el de máxima publicidad.

Se establece como la independencia de los tribunales locales, los cuales no podrán formar parte de los poderes judiciales y, por tanto, se extinguieron las salas electorales que existían en algunas entidades. También se establece la permanencia, que si bien no se señala textualmente, es dable desprenderlo de la propia independencia del órgano, así como de la duración del encargo de magistratura, que será de siete años conforme la propia ley, en abono a la independencia y autonomía judicial.¹¹

Integración, remuneración, responsabilidad y sesiones

Respecto de la integración, debe ser de tres a cinco magistraturas, sin que se precise si se trata de numerarios o suplentes, quedando tales decisiones en la órbita de las legislaturas locales. La elección de las mismas implica la emisión de una convocatoria pública por parte del Senado, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, misma que deberá contener el procedimiento a seguir.

En cuanto a las vacantes temporales, se deja la decisión a las y los legisladores locales; y para el caso de las definitivas, incluyendo aquellas temporales por más de tres meses, implicarán un nuevo nombramiento por parte del Senado.

Los requisitos para acceder al cargo son los siguientes:

11. Véase la jurisprudencia P/J.74/2010.

- Ser persona ciudadana mexicana, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- Treinta y cinco años cumplidos al día de la designación.
- Con antelación de diez años al día de la designación, contar con título profesional de licenciatura en derecho legalmente expedido.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado/a por delito con penalidad mayor a un año de prisión; salvo que se trate de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza o cualquier otro que afecte la buena fama, casos en que se inhabilitará de forma definitiva.
- Residir en el país y en la entidad federativa, durante al menos un año anterior al día de la designación.
- No haber desempeñado los cargos de gobernador, secretario, procurador, legislador federal o local, durante los cuatro años previos al día de su nombramiento.
- Contar con credencial para votar con fotografía.
- Acreditar conocimientos en derecho electoral.
- No haber ocupado el cargo de presidente del comité ejecutivo nacional o equivalente de algún partido.
- No haber sido registrada como persona candidata de partido político o coalición, a cargo alguno de elección popular, en los últimos cuatro años previos a su designación.
- No haber desempeñado en los seis años anteriores a la designación, cargo de dirección nacional, estatal, municipal o distrital en un partido.

La duración del encargo es de siete años; desde luego, como en cualquier otro caso de titularidad de órganos jurisdiccionales, no es una buena idea que se ajuste a un periodo coincidente con el de los órganos ejecutivos o legislativos, dada la posible sujeción que podría implicar, con la respectiva amenaza a la independencia judicial. La elección de las magistraturas se hará de forma escalonada y atendiendo a la regla de alternancia de

género en cuanto a la mayoría de quienes el pleno de cada tribunal.¹²

Todas las sesiones tendrán el carácter de públicas; lo que resalta el principio de máxima publicidad. Esto tiene sin duda impactos en varios puntos; respecto de los propias magistraturas, que deberán tener la habilidad de expresar claramente de forma oral sus argumentos; en cuanto al lugar físico en que se realizarán las sesiones, debiendo permitir la presencia de público; por referencia a elementos técnicos, que permitan la transmisión de las sesiones.

Ahora bien, atentos a la competencia, la jurisdicción electoral local se extiende tanto a actos de las autoridades como de los partidos políticos. En el caso que nos ocupa, se ha seguido una orientación doble, pues por un lado se fija la competencia de la judicatura electoral estatal respecto de actos derivados de los procesos electorales locales y, por otro lado, también en cuanto a las determinaciones provenientes de las autoridades comiciales de la entidad. Con respecto a los impedimentos, excusas y recusaciones, existe la obligación de las magistraturas de votar en los casos sometidos a su conocimiento, salvo en aquellos que exista un impedimento legal.

Como hemos visto, uno de los principios de la función electoral que desarrollan los tribunales de la materia, es la imparcialidad, atributo que se materializa en un juez o jueza que no tiene interés directo en el asunto; los impedimentos funcionan así como garantías del principio citado, y pueden expresarse de dos maneras: la primera, mediante excusa, que consiste en el conocimiento que hace la o el juzgador del supuesto que podría afectar su imparcialidad; la segunda, por recusación, esto es, señalamiento por una de las partes de la existencia del impedimento. Por regla general, en el primer caso basta la expresión de la persona titular de la magistratura, mientras que en el segundo se requerirá contar con las pruebas necesarias.

12. Esto se desarrolla en la sentencia del asunto SUP-JDC-10248/2020 y otros.

En cuanto a las remuneraciones, deben fijarse de manera anual en el presupuesto respectivo del tribunal; y atender a lo dispuesto por el numeral 127 de la Constitución, lo que implica que sea adecuada a la responsabilidad e irrenunciable. De igual forma, se establece que la misma abarca los conceptos de toda percepción en efectivo o especie, dieta, aguinaldo, gratificación, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquiera otra similar; excluyendo los apoyos y gastos sujetos a comprobación propios del ejercicio del cargo. Aquí es importante señalar que la autorización legal a un órgano distinto del propio tribunal para fijar salarios, es un acto esencialmente inconstitucional, ya que atenta contra la autonomía e independencia de la judicatura comicial local.¹³

Los tribunales electorales son instituciones permanentes, y el cargo de magistratura lo es durante un periodo que busca garantizar la independencia en el ejercicio. Por lo tanto, la separación del cargo debe entenderse como una situación extraordinaria sujeta a la comprobación de conductas que afecten los principios de la materia electoral. En el caso que nos ocupa, son causas de remoción las siguientes:

1. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función, o cualquiera que implique o genere subordinación a terceros.
2. Notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de su encargo.
3. Conocer o participar en cualquier asunto respecto del cual exista un impedimento.
4. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones, contra disposición aplicable.
5. Emitir opinión pública que implique prejuzgamiento.
6. Utilizar en beneficio propio o de terceros, la documentación o información confidencial a que tenga acceso.

13. Véase la sentencia del asunto SUP-JE-71/2018.

7. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la información de la que tenga cuidado o custodia.
8. Las demás que se determinen en la normatividad aplicable.

Ahora bien, la remoción de las magistraturas es competencia exclusiva del Senado de la República, sin que puedan realizarla las legislaturas locales.¹⁴

CONCLUSIONES

El sistema electoral mexicano mantiene una tensión entre lo federal y lo local. Si bien por un lado se ha conseguido una mayor uniformidad en las reglas y procedimientos, por otro lado, se generan complejidades para definir el tipo de relaciones entre las autoridades administrativas comiciales, lo que marca la necesidad de un equilibrio dinámico, que se reajuste en todo momento.

Sin embargo, el sistema ha operado adecuadamente, y ha permitido la realización de elecciones periódicas, tal como prevé la Constitución nacional. Cualquier reforma electoral debe estudiar los efectos que puede tener en este sistema, buscando en todo caso la compensación entre sus elementos, a fin de garantizar el respeto a la esencia federal de nuestro Estado mexicano.

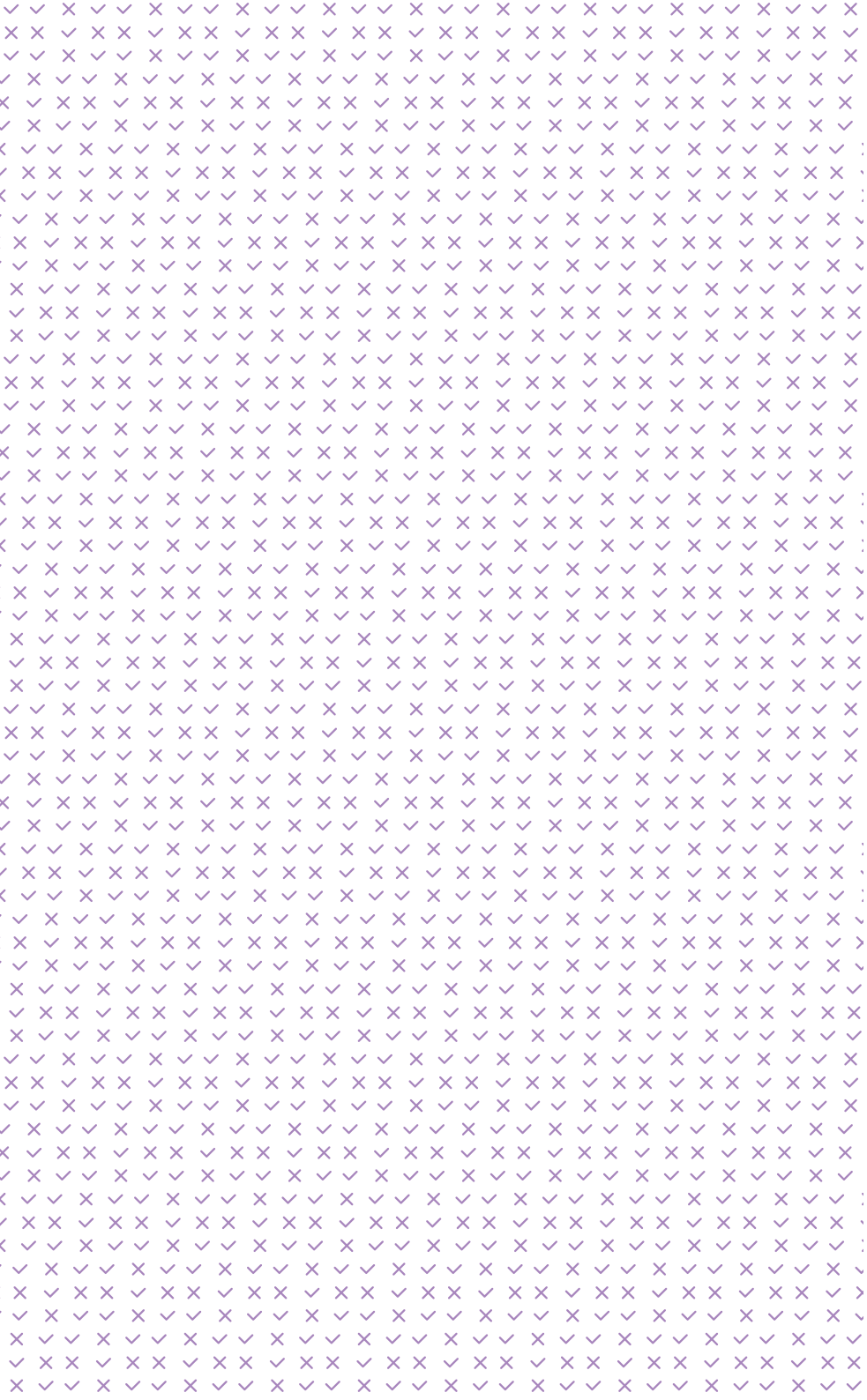
Aquí, la judicatura electoral federal juega un triple papel: como garante del federalismo electoral, como guardián de la distribución de competencias y como supervisor de que los órganos comiciales locales cuenten con los elementos necesarios para desempeñar sus funciones.¹⁵

14. SUP-JDC-259/2017 y acumulados.

15. Véase Luis Octavio Vado Grajales, “Coordinación de autoridades electorales. Entre el federalismo y la concentración de las facultades en la organización electoral”, en Felipe de la Mata Pizaña y Clicerio Coello Garcés, *Perspectivas del Derecho Electoral*, México, UBIJUS, 2020, pp. 15-29.

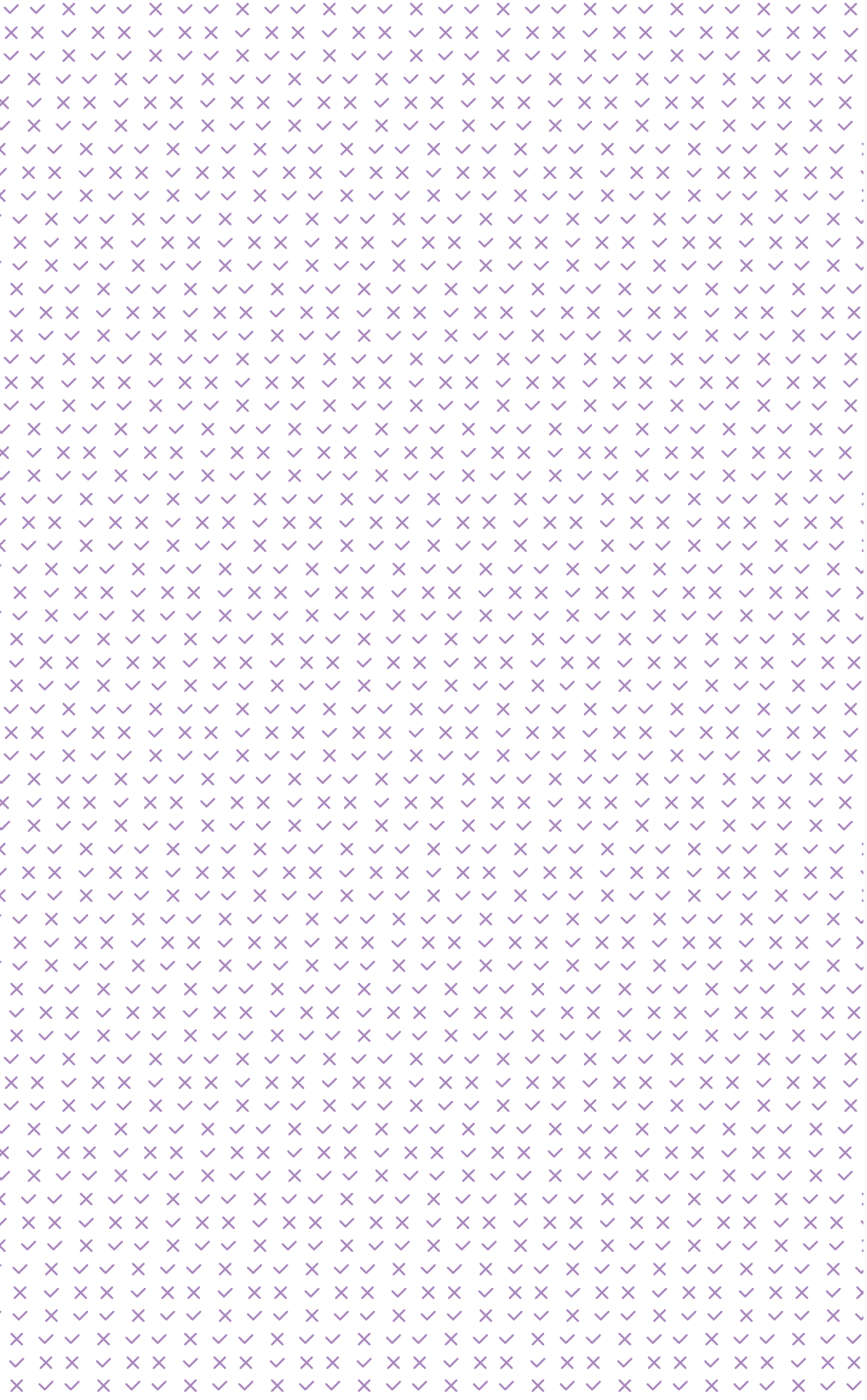
VIII

Protección judicial de los derechos humanos en la materia electoral



8.1

Sentencias relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



**Protección judicial de los
derechos humanos en la materia
electoral. Sentencias relevantes
del Tribunal Electoral del Poder
Judicial de la Federación**

*Enrique Figueroa Ávila
Magistrado Presidente
de la Sala Regional del TEPJF*



Enrique Figueroa Ávila es Magistrado presidente de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Xalapa, Veracruz.

RECONOCIMIENTO

Quiero agradecer al Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX) su cordial invitación para participar en la confección de la obra *Evolución del control de constitucionalidad y convencionalidad a partir de las reformas constitucionales 2011 y 2014*, pues me une con esa destacada institución el inicio de mi carrera profesional en la justicia electoral, al tener el privilegio de haber sido integrante de su secretariado de estudio y cuenta en el periodo 1999-2006.

INTRODUCCIÓN

La tutela jurisdiccional de los derechos humanos, en el ámbito electoral de México, no inició con las reformas constitucionales de los años 2011 y 2014. Preexisten, cuando menos, claras líneas jurisprudenciales de su protección establecidas tanto por el entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), así como por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), aplicando directamente los tratados internacionales en la materia en sus respectivas resoluciones.

Sin embargo, lo anterior no es obstáculo para reconocer que las dos reformas constitucionales anotadas y sus operadores

jurídicos, en una actividad que no se detiene, han abierto nuevos horizontes y despejan incógnitas sobre la importancia y alcances de los derechos humanos de tipo político-electoral y su íntima relación con el nivel de fortaleza e integridad de la democracia en México.

Ciertamente, la reforma publicada en el año 2011 (DOF, 2011) construyó el nuevo paradigma de derechos humanos que rige en todas las materias, mientras que la reforma constitucional del año 2014 (DOF, 2014) rediseñó al sistema electoral en los términos en que funciona a la fecha que se redacta este documento.

En este sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ocupa un lugar central, debido a la posición especial que le asigna el artículo 99 de la Constitución General de la República, cuando lo describe, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Como consecuencia de lo anterior, sus criterios, incuestionablemente, han tenido un profundo impacto en el ejercicio de los derechos humanos correlativos, a través de los controles de constitucionalidad y convencionalidad que despliega en ejercicio de sus facultades de último garante (Figueroa, 2012).

Ahora bien, con el propósito de evidenciar el proceso de evolución de tales controles a partir de ambas reformas constitucionales, enseguida se sintetizará, por razones de espacio, una selección de cuatro sentencias emblemáticas que permitirán observar el antes y después de cada etapa particular del derecho humano involucrado.



CAMINANDO HACIA LA PARIDAD EN EL DERECHO DE ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

¿Cuál fue el problema?

El 29 de agosto de 2013, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) emitió el Acuerdo CG224/2013 por el que aprobó los “Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como una medida especial de carácter temporal”, cuya principal característica consistió en que contenía la convocatoria exclusiva para mujeres, con base en que se observó que su conformación en cifras aproximadas es del 78% hombres y 22% mujeres.

Un grupo de 27 ciudadanos (hombres) promovieron diversos medios de impugnación, controvirtiendo dicha determinación al considerar que se violaban en su perjuicio el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, la libertad de trabajo y el derecho a ocupar cargos o comisiones en el servicio público, todo lo cual, concluían, que transgredía su dignidad humana.

¿Qué decidió la Sala Superior del TEPJF? (SUP-JDC-1080/2013 y acumulados)

El 21 de octubre de 2013, se resolvió por mayoría que la acción afirmativa aprobada por la autoridad responsable era acorde con los artículos 1º, párrafo quinto y 4, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación;

1, 2, 3, párrafo primero y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; y de los criterios asumidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en la Opinión Consultiva OC-4/84; las resoluciones dictadas en el Caso Castañeda Gutman vs. México y en el Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana; y, la Recomendación general No. 25, referentes a la posibilidad de adoptar medidas especiales de carácter temporal en favor de ese grupo vulnerable.

En ese sentido se determinó que en modo alguno dichas acciones afirmativas significaban una conducta encaminada a discriminar a las personas pertenecientes a la generalidad de los individuos, pues se consideró que todo acto adoptado de manera razonable, proporcional y objetiva, a fin de privilegiar a las personas del género femenino, con el objeto de revertir la desigualdad entre la mujer y el hombre, es acorde al principio *pro persona* establecido en la normativa constitucional y convencional. Por lo tanto, se determinó que un acto con este propósito no será arbitrario ni redundará en detrimento de derechos humanos, por encontrarse permitido a la luz del estándar reconocido en el ámbito interamericano de los derechos humanos, pues tales excepciones serán permisibles en tanto que las mismas reúnan las condiciones de especialidad, temporalidad, razonabilidad, proporcionalidad y objetividad; y cesen cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Relevancia del criterio

La notabilidad de esta sentencia radica en que se trata del primer precedente que reconoce, en el ámbito electoral, la armonía constitucional y convencional que guardan las acciones afirmativas que se adoptan en favor de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, además se despeja la incógnita sobre si potencialmente podrán generar situaciones de discriminación en



perjuicio de quienes quedan excluidas o excluidos por virtud de su aplicación.

DE LOS EFECTOS *INTER PARTES* A LOS EFECTOS *INTER COMUNIS*

¿Cuál fue el problema?

El 12 de marzo de 2016, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, mediante Acuerdo CG/AC-029/2016, dio respuesta a la petición de 26 de febrero de ese año formulada por Ricardo Jiménez Hernández, en el sentido de que la inaplicación decretada por el Tribunal Electoral de la citada entidad federativa respecto de la base quinta, incisos g) y h) de la Convocatoria, así como el numeral 17 de los *Lineamientos para los aspirantes y candidatos independientes al cargo de Gobernador del Estado de Puebla para el proceso electoral estatal ordinario 2015-2016 y emite la convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes para dicho cargo de elección popular*, únicamente resultaba procedente respecto de la ciudadana Ana Teresa Aranda Orozco, al ser quien impugnó el requisito previsto en dichas disposiciones, por lo que no podía surtir efectos generales a favor del actor.

Posteriormente, el 19 de marzo siguiente, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla emitió resolución en los recursos de apelación TEE-A-019/2016 y TEE-A-020/2016, de manera acumulada, en el sentido de sobreseer respecto de la omisión atribuida al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla de dar respuesta al actor a su escrito de petición y declarar infundados los agravios planteados en contra del acuerdo CG/AC-029/2016.

*¿Qué decidió la Sala Superior del TEPJF?
(SUP-JDC-1191/2016)*

El 30 de marzo de 2016, se resolvió que la pretensión del actor es fundada, porque la inaplicación de los requisitos cuya inconstitucionalidad e inconvenionalidad fue decretada tanto por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, así como por la propia Sala Superior, producen efectos a favor de todas las personas aspirantes a candidatas independientes al cargo de Gobernador del Estado de Puebla, y no sólo respecto de quien fuera parte actora en los medios de impugnación que motivaron la declaración de inconstitucionalidad e inconvenionalidad, por encontrarse en la misma situación jurídica y en la misma circunstancia fáctica.

Sobre el particular, se estimó que de la interpretación sistemática y funcional del artículo 99, octavo párrafo, constitucional que dispone, “que las resoluciones que al efecto emitan las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de la no aplicación de leyes en la materia por estimarlas contrarias a dicha norma fundamental se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio respectivo”, se trata de una expresión que debe ser entendida en su sentido material, de forma tal que cuando la inaplicación de una disposición normativa se declara en el contexto de un proceso electoral, por resultar inconstitucional o inconvenional, sus efectos deben aplicarse a todas y todos los que se encuentren en la misma situación jurídica respecto de dicho proceso, a fin de garantizar —sigue diciendo la Sala Superior—, plenamente los principios de igualdad y certeza, debiendo las autoridades adoptar las medidas necesarias para garantizar su plena observancia.



Relevancia del criterio

La trascendencia de esta sentencia radica, por un lado, en que también se trata del primer antecedente en el que se reexaminó, en la materia electoral, la relatividad o generalidad de los efectos de una resolución, en el contexto en que se declara la inconstitucionalidad o la inconveniencia de una norma en el curso de un proceso electoral, a la luz de los efectos de la cosa juzgada que opera sobre las partes del procedimiento, así como sobre la materia de la controversia; y, por otro, respecto de quienes no fueron parte en el procedimiento, pero reconoce un efecto de cosa interpretada.

DE LA INVISIBILIDAD A LA PUBLICIDAD DE QUIENES RESULTAN RESPONSABLES DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO CON LA FINALIDAD DE CONTRIBUIR A SU ERRADICACIÓN

¿Cuál fue el problema?

El 2 de junio de 2020, la Sala Regional del TEPJF con sede en Xalapa, Veracruz, al resolver los expedientes SX-JDC-151/2020 y SX-JE-39/2020 acumulados determinó modificar la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca para, con plenitud de jurisdicción, tener por acreditada la violencia política contra la mujer en razón de género (VPMrG) en contra de la entonces actora y, por tanto, como parte de las medidas de reparación integral, resolvió:

Además, se **da vista** al **Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca** para que, dentro de su ámbito de competencia: **(i)** lleve un registro de ciudadanos que tengan en su contra, sentencias que califiquen la existencia de violencia política en razón de género; **(ii)** en ese registro inscriba al ciudadano Dante Montaña Montero; y, **(iii)** ello sea tomado en consideración en el próximo proceso electoral ordinario 2020-2021.

* (Las negritas son propias de la sentencia que se transcribe).

Cabe destacar que la Sala Regional Xalapa construyó ese criterio a partir de diversos precedentes en los que había concluido que, en el caso del estado de Oaxaca, la responsabilidad por haber incurrido en violencia política contra la mujer en razón de género, podía dar lugar a la pérdida del “modo honesto de vivir”, el cual además de tratarse de un requisito para adquirir la ciudadanía, en esa entidad federativa se establece además como un requisito de elegibilidad,¹ como se puede consultar en las ejecutorias recaídas a los expedientes SX-JRC-140/2018, SC-JDC-390/2019 y SX-JDC-400/2019.

¿Qué decidió la Sala Superior del TEPJF? (SUP-REC-91/2020 y acumulado)

El 29 de julio de 2020, resolvió por mayoría modificar la sentencia de la Sala Xalapa, para que además de la elaboración de la lista local ordenada, el Instituto Nacional Electoral (INE) integrara un registro nacional de las personas respecto de las

1. El artículo 113, fracción I, inciso h, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establece que para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere tener un modo honesto de vivir.

cuales se tenga acreditado, con el carácter de cosa juzgada, que han cometido VPMrG.

Para ello, entre otras cosas, ordenó al Consejo General del INE la emisión de los lineamientos relativos al registro nacional de VPMrG, en la inteligencia de que contendrá únicamente la información generada con posterioridad a la emisión de los correspondientes registros de VPMrG, en observancia al principio de irretroactividad; así como que el INE quedaba en plenitud de atribuciones para regular las obligaciones indicadas en la propia sentencia, para lo cual se podría coordinar con las autoridades locales correspondientes y tales lineamientos deberán ser expedidos previo al inicio del proceso electoral federal.

Finalmente, se indicó que el registro es únicamente para efectos de publicidad, sin que en forma alguna tenga efectos constitutivos, pues ello dependerá de sentencias firmes de las autoridades electorales, de tal forma que será en la sentencia electoral en la que se indique la sanción por violencia política contra la mujer en razón de género y sus efectos, aclarando que el hecho de que una persona esté en ese registro no implica, necesariamente, que esté desvirtuado su modo honesto de vivir, pues ello dependerá de las sentencias o resoluciones firmes emitidas por la autoridad electoral competente.

Relevancia del criterio

La importancia de esta determinación descansa en la construcción, a partir del marco jurídico vigente, de un componente esencial en la ejecución de las políticas públicas direccionadas a erradicar la VPMrG que se beneficiaba de su invisibilidad y cuya ocurrencia se incrementó, significativamente, a partir de la mayor participación político-electoral de las mujeres en los espacios públicos.

REVISIÓN DE LA EFICACIA Y EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS

¿Cuál fue el problema?

El 15 de enero de 2021, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG18/2021 por el que aprobó el “ACUERDO DEL CG DEL INE POR EL QUE EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDO INE/CG572/2020”, cuya materia de inconformidad se identificó en las temáticas siguientes: **(i)** Vulneración a los principios de certeza y seguridad jurídica; **(ii)** Vulneración al principio de autodeterminación y autoorganización; **(iii)** Implementación de las acciones afirmativas; **(iv)** Distorsión de la finalidad y esencia del principio de representación proporcional y de las diputaciones plurinominales; **(v)** Indebida determinación de tres distritos de la acción afirmativa indígena; **(vi)** Falta de exhaustividad en estudio para establecer el número de candidaturas para personas con discapacidad; **(vii)** Medidas para las personas de la diversidad sexual y de género; y, **(viii)** Medidas para las personas mexicanas residentes en el extranjero.

¿Qué decidió la Sala Superior del TEPJF? (SUP-RAP-21/2021 y acumulados)

El 24 de febrero de 2021 consideró, en lo que al caso interesa que, del informe presentado por el relator especial de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se advierten los riesgos de no acompañar las acciones afirmativas con estudios que muestren que, efectivamente, se está combatiendo un mal social.

Razonó que los beneficios de las medidas afirmativas dependerán de cuáles se elijan, del momento y del lugar de su aplicación, porque pueden generar una segmentación dentro del grupo protegido; es decir, que las personas que realmente se vean favorecidas sean las del segmento más afortunado de los grupos beneficiarios, es decir, se crea una minoría favorecida dentro del grupo en situación de vulnerabilidad.

Por ello, consideró necesario que, una vez finalizado el proceso electoral federal 2021, el INE realice estudios y análisis a través de los cuales pueda determinar con datos fácticos y objetivos la eficacia de las acciones afirmativas que se han implementado, por lo que deberá evaluar los alcances de las acciones afirmativas y el cumplimiento de los objetivos determinados mediante una metodología adecuada, a través de estudios segmentados y siempre bajo el criterio de transversalidad. Ello, a fin de determinar si es necesario realizar correcciones ante nuevos escenarios de discriminación, exclusión o necesidad de inclusión.

Relevancia del criterio

Si bien se dio un paso sustancial en la protección de los derechos humanos con el reconocimiento de las acciones afirmativas como medidas legítimas de discriminación positiva, otro paso igualmente importante se dio con la aplicación de

controles que eviten su deformación provocando nuevos escenarios de discriminación negativa.

Lo anterior es sumamente importante en la materia electoral, porque se tienen claramente detectados diversos espacios históricos de discriminación, en perjuicio de grupos vulnerables como son los de las mujeres, las personas indígenas, las personas adultas mayores, las personas de la diversidad sexual, entre otros.

REFLEXIÓN FINAL

Robert Alexy (2017) afirma que, a la pregunta de cómo proteger los derechos humanos, se puede contestar desde, al menos, tres dimensiones: la institucional, la política y la metodológica. En el primer caso, en síntesis, se considera que se pueden ubicar las cuestiones relativas a su naturaleza y a los sistemas fundacionales y operacionales. La segunda, se refiere a su protección por parte de la sociedad civil. Y, la tercera, consiste en las metodologías para la aplicación de los derechos humanos, que son abstractos a los casos concretos.

Sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que las sentencias del TEPJF procuran ocuparse de esa tridimensionalidad. Tampoco escapan importantes reflexiones críticas (Massini, 2016) en el sentido de que, en el pensamiento contemporáneo de los derechos humanos, existen paradojas, como la que radica en que en el momento en que más se proclaman y defienden con más énfasis, es cuando las principales corrientes del pensamiento se encuentran menos habilitadas para fundarlos. Por eso la importancia de la presente obra. La virtud de los derechos humanos requiere, para alcanzar su plenitud, que sus operadores los aborden epistémica, deontológica y ontológicamente.



BIBLIOGRAFÍA

Alexy, Robert, *et al. Argumentación, Derechos Humanos y justicia*, Colección Filosofía y Derecho, Buenos Aires, Astrea, 2017, pp. 25-48.

Diario Oficial de la Federación. 10 de junio de 2011. DECRETO por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011 (Consultada el 26 de noviembre de 2021).

_____ 10 de febrero de 2014. DECRETO por el que se reforman, adicionan y se deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 (Consultada el 26 de noviembre de 2021).

Figueroa Ávila, Enrique, “Controles de constitucionalidad, de convencionalidad y de legalidad. Hacia un nuevo modelo de impartición de la justicia electoral”, 4ª. Época, *Revista Justicia Electoral*, núm. 9. México: TEPJF, 2012, pp. 117-153.

Massini Correas, Carlos I., *Los derechos humanos en el pensamiento actual*, 1ª ed., México, Universidad Panamericana y NOVUM, pp. 141-143.

Sentencia SUP-JDC-1080/2013 y acumulados. Actores: Felipe Bernardo Quintanar González y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-01080-2013> (Consultada el 26 de noviembre de 2021).

_____ SUP-JDC-1191/2016. Actor: Ricardo Jiménez Hernández. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/>

SUP-JDC-1191-2016.pdf (Consultada el 26 de noviembre de 2021).

SUP-REC-91/2020 y acumulado. Actor: Dante Montaña Montero. Autoridad responsable: Sala Regional Xalapa del TEPJF. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0091-2020.pdf (Consultada el 26 de noviembre de 2021).

SUP-RAP-21/2021 y acumulado. Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: http://contenido.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf (Consultada el 26 de noviembre de 2021).



**Protección judicial de los derechos
humanos en la materia electoral**
*Sentencias relevantes del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Rubén Jesús Lara Patrón
*Magistrado de la Sala Regional
Especializada del TEPJF*

Alejandro Torres Morán
*Secretario de Estudio y Cuenta
de la Sala Especializada del TEPJF*



Rubén Jesús Lara Patrón es Licenciado en Derecho por la UNAM, Maestro en derecho y con estudios doctorales en la Universidad Carlos III de Madrid; cuenta con un máster en Derecho Constitucional y Electoral por la Universidad de Castilla-La Mancha. Actualmente se desempeña como Magistrado de la Sala Regional Especializada del TEPJF.

Alejandro Torres Morán es Licenciado en Derecho, especialista en Derecho Constitucional y maestrando por la UNAM; también es especialista en Derecho Público Global por la Universidad de Castilla-La Mancha. Actualmente se desempeña como Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Especializada del TEPJF.



LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA SUPREMA Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE 2011

Una de las consecuencias más relevantes de las revoluciones inglesa y francesa, así como de la Independencia de los Estados Unidos de América, cuando menos desde el punto de vista jurídico, es la consolidación de los textos constitucionales, ya que de esos movimientos sociales surgieron ideas para que fueran entendidos como normas supremas y fundamentales dentro de un Estado.

Los textos constitucionales tienen su origen en el ejercicio del doble poder de decisión jurídico-política que corresponde al titular de la soberanía de un Estado, mientras que, conforme a lo establecido en el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, su contenido básico lo conforman dos elementos dirigidos a lograr una limitación efectiva del poder: los derechos humanos y la división de poderes.

En lo que interesa, los derechos humanos como límites al poder tienen su fundamento en la dignidad de las personas y pueden ser entendidos como mandatos de optimización en tanto se expresan como principios y no presentan jerarquía, ya que una característica fundamental es la interdependencia, porque la

ejecución de uno involucra el ejercicio de otro u otros y su desarrollo favorece la potencialización de los demás.

En ese sentido, resulta indispensable la existencia de diversos instrumentos, dirigidos a garantizar que el contenido de los derechos humanos sea respetado y observado de manera obligatoria y general, para evitar el riesgo de que las personas sean violentadas por el Estado o que las mayorías pudieran obstaculizar su ejercicio pleno; al respecto, nuestra Constitución, por ejemplo, ha establecido herramientas como la interpretación conforme, los principios de inviolabilidad o el procedimiento de reforma agravado para garantizar la debida observancia de las previsiones que en ella se desarrollan.

Ahora bien, en México, conforme a la reforma en materia de derechos humanos de 2011 y, en concreto, atento a las modificaciones al artículo 1º de la Constitución federal, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos¹ por la propia Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

Además, todas las autoridades del Estado, en el ejercicio de las atribuciones con que cuentan, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, para prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier violación que pudiera presentarse respecto de ellos.

Por otro lado, la interpretación que se haga de los derechos humanos debe llevarse a cabo conforme a la propia Constitución y a los tratados internacionales de la materia, con la

1. Una modificación de tipo semántico, pero de trascendencia, es el reconocimiento de que las personas tienen derechos humanos de forma intrínseca y no por el hecho de que la Constitución o el sistema jurídico se los otorgue, en ese sentido, el texto constitucional se modifica en el sentido de “otorgar derechos” a “reconocer derechos” a todas las personas.



premisa esencial de que debe favorecerse, en todo tiempo, la protección más amplia de las personas.

En ese contexto se modificó el andamiaje jurídico de defensa de los derechos humanos que, desde el punto de vista jurisprudencial, impactó de manera favorable en el sentido de que la protección a las personas se robusteció en todas las materias y todas las competencias en las que los derechos humanos se ponían en litigio frente a las personas encargadas de impartir justicia.

No es excepción a lo anterior la materia electoral y, específicamente, los procedimientos especiales sancionadores (PES) competencia de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Tribunal Electoral), los cuales, a partir de la reforma de 2011 y la reestructura constitucional de 2014 al Tribunal Electoral, se transformaron en verdaderos procedimientos protectores de derechos humanos, tal como se analizará a continuación.

EL DESARROLLO DEL PES Y SU CONSOLIDACIÓN EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014

Para dar contexto al surgimiento del PES debemos partir de la campaña electoral del proceso electoral presidencial de 2006, en el que se transmitieron por radio y, sobre todo, por televisión² distintos promocionales que vinculaban a un candidato a la presidencia con personas del servicio público acusadas de corrupción e, incluso, identificaban al candidato como “un peligro

2. La televisión fue uno de los principales medios de comunicación e información en aquella época, derivado de la simplicidad y comodidad que conlleva estar frente a la pantalla, por lo que se impuso como el principal vector de información de las sociedades desarrolladas. *Cfr.* Jean Mouchon, *Política y medios, Los poderes bajo influencia*, Barcelona, Gedisa, 1999, p. 29.

para México”, lo que, a juicio de la coalición que lo postuló, era contrario al marco normativo vigente en el país.³

Al respecto, se solicitó al Instituto Federal Electoral (IFE) que ordenara el retiro de esos anuncios, petición que tras ser rechazada,⁴ detonó la interposición de un recurso de apelación ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, registrado con la clave SUP-RAP-17/2006⁵ y resuelto en la lógica medular de ordenar un procedimiento abreviado, en el cual se observarían las formalidades esenciales del procedimiento para prevenir, sancionar y restaurar el orden jurídico electoral vulnerado y corregir la comisión de conductas ilícitas,⁶ lo cual fue introducido al orden jurídico mexicano en la reforma constitucional electoral de 2007.

No obstante, este modelo sancionador fue modificado, nuevamente, mediante la reforma constitucional de 2014, en la cual se dio al PES la fisonomía que actualmente prevalece; esto es, se desarrolla a través de un procedimiento híbrido, no sólo por las dos instituciones que intervienen, sino también por la doble naturaleza que tiene —administrativa y jurisdiccional—, en el que la investigación de las conductas denunciadas, además del dictado de medidas cautelares, quedan a cargo del ahora Instituto Nacional Electoral (INE), mientras que la determinación y sanción de la conducta infractora es por parte de la Sala Especializada, cuyos fallos pueden ser cuestionados,

3. Alejandro Madrazo Lajous, *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 15.

4. Al estimar, medularmente, que la vía intentada no fue la idónea y que debía iniciarse un procedimiento sancionador en términos del artículo 270 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales entonces vigente.

5. Esta sentencia, y todas las que se citen en este texto, pertenecientes al TEPJF; pueden consultarse en: <http://portal.te.gob.mx/>

6. Este asunto se convirtió en el primer precedente de la jurisprudencia 12/2007, de rubro “PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO”.



igual que las determinaciones que se tomen en relación con las medidas precautorias, ante la Sala Superior, a través del recurso de revisión (REP) del PES.

También es importante señalar que dentro de la reforma de 2014 se estableció que el PES estaría encargado de analizar conductas relacionadas con las violaciones a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, y 134, párrafo octavo, ambos de la Constitución federal; conductas que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o bien, constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, con lo que se pone de manifiesto que la finalidad de este procedimiento es, justamente, intervenir en el modelo de comunicación política previsto en la normativa, con la finalidad de hacerlo plenamente vigente y garantizar su eficacia.

EL PES COMO INSTRUMENTO DE TUTELA DE DERECHOS HUMANOS

Resulta evidente que el PES fue diseñado y construido con la intención de convertirse en un procedimiento meramente sancionador y, desde esta perspectiva, su normativa incluyó un catálogo de personas vinculadas por la norma; un listado de conductas prohibidas para cada una de ellas —artículos 442 *bis*, 443 al 455 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)—, y una serie de posibles sanciones a imponer —artículo 456 de la LGIPE—, después de realizar el proceso de individualización correspondiente, encaminadas a inhibir la realización de las infracciones que lleguen a determinarse.⁷

7. Esto, de acuerdo con las particularidades que el propio modelo normativo conlleva, pues no debe soslayarse que, en el caso de las personas del servicio público, por ejemplo, si bien existe la posibilidad de que se determine su responsabilidad en la realización de una conducta contraria a la norma y, en todo

No obstante, toda vez que el modelo de comunicación política, como muchos aspectos propios de la materia electoral, encuentra puntos de contacto con el ejercicio de distintos derechos humanos, existen diversos asuntos en los que el Tribunal Electoral ha emitido criterios encaminados a tutelarlos y a garantizar su ejercicio pleno, como se analiza a continuación:

Libertad de expresión

Este derecho humano ha sido entendido como un elemento fundamental del régimen democrático y, desde luego, como la base sustantiva del modelo de comunicación política, pues mediante su ejercicio se consolida la potestad que tienen las personas, por un lado, de expresar y difundir sus pensamientos e ideas, así como la información que le interesa y le parece relevante,⁸ pero también de recibir o allegarse de cualquier información que permita su participación activa y efectiva en asuntos de relevancia pública.⁹

En torno a este derecho se han emitido importantes criterios como, por ejemplo, el relativo a que, en materia político-electoral, su ejercicio permite la manifestación o expresiones críticas, severas, vehementes, molestas o perturbadoras —jurisprudencia 46/2016—, siempre que no impliquen o conlleven frases

caso, la gravedad de la falta cometida, tal como lo hizo la SRE en los procedimientos SRE-PSC-20/2020 y SRE-PSC-7/2021, no se cuenta con facultades para establecer la sanción correspondiente.

8. Así lo determinó el Tribunal Electoral en diversas sentencias como, por ejemplo, las recaídas en los expedientes identificados con las claves SUP-REP-506/2015, SUP-REP-16/2016, SUP-REP-59/2021, SRE-PSC-251/2015, SRE-PSC-11/2016 y SRE-PSC-23/2021.

9. Sirve como referencia la sentencia de la SRE dictada en el procedimiento SRE-PSC-23/2021 en el que se determinó que cuando se desarrollan procesos electorales el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites habituales de la libertad de expresión se ensanchan a temas de interés público.



calumniosas —jurisprudencia 31/2016—, pues el debate público sobre temas de interés general permite que la sociedad esté plena y debidamente informada.¹⁰

Por lo que hace a la libertad de expresión desarrollada al amparo del ejercicio periodístico se ha dicho que goza de una presunción de licitud que sólo podrá ser superada cuando exista prueba firme en contrario¹¹ pues, ante la duda, deberá optarse por aquella interpretación que sea más favorable a la protección de la labor periodística —jurisprudencia 15/2018—.

También se ha reconocido la relevancia que tienen las nuevas herramientas tecnológicas para el ejercicio de este derecho, en particular las redes sociales, no sólo por lo sencillo que resulta su utilización y la rapidez con la que se difunden y obtienen contenidos, sino por la penetración que tienen en la sociedad y las particularidades que determinan la dinámica que con ellas se genera, tal como se estableció en el SRE-PSC-52/2021.

Por lo anterior, se han establecido distintas posiciones en torno al uso de dichos instrumentos como, por ejemplo, que la interacción y publicación de contenidos debe ser libre y genuina entre las personas usuarias para gozar de una presunción de espontaneidad y, en ese sentido, su uso debe ser ampliamente protegido cuando se trate del ejercicio auténtico de la libertad

10. Véase la sentencia de la Sala Especializada dictada en el SRE-PSC-56/2021, en la que se determinó que la crítica dura, fuerte, desinhibida y vehemente abona al debate público, se encuentra amparada por la libertad de expresión y privilegia el derecho de la sociedad a recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos, como un elemento indispensable del sistema democrático.

11. Véase la sentencia dictada en el SUP-REP-165/2017 y acumulados, en la que se determinó revocar la diversa de la Sala Especializada y se declaró la inexistencia de la infracción consistente en adquisición indebida de tiempos en radio y televisión por parte de diversas personas dedicadas al periodismo, porque el contenido del material denunciado se inscribía en el contexto de un programa de opinión y no propagandístico en materia política o electoral, por lo que se llegó a la conclusión de que estaba protegido por los derechos a la libertad de expresión y de información.

de expresión e información, para maximizar el debate político —jurisprudencias 18/2016 y 19/2016—.

Interés superior de la niñez

La tutela al interés superior de niños, niñas y adolescentes implica garantizar su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, entre los que se encuentran los relativos a la imagen, intimidad y honor que, eventualmente, pueden resultar lesionados a partir de la difusión de su imagen en los medios de comunicación social, como ocurre con los promocionales de los partidos políticos.

El Tribunal Electoral ha establecido que para incluir a menores de edad en promocionales de carácter electoral deben cumplirse ciertos requisitos mínimos para garantizar sus derechos, a saber, contar con el consentimiento por escrito, o por cualquier otro medio, de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, así como recabar la opinión de la niña, niño o adolescente que intervendrá en la publicidad, de acuerdo con su edad y madurez —jurisprudencia 5/2017—, y en caso de que no lo hagan, deberán difuminar, ocultar o hacer irreconocible su imagen, voz o cualquier otro dato que pueda hacerlos identificables, a fin de salvaguardar los derechos de las y los que son titulares —jurisprudencia 20/2019—.

Estos criterios no sólo son aplicados en los casos en que algún niño, niña o adolescente intervenga directamente en los promocionales, sino también en aquellos en cuyos contenidos se difunda su imagen, además de los casos en que, sin tener presencia en ellas o ellos, su imagen sea identificable y, por tanto, puedan correr algún riesgo sus derechos.

Lo anterior se corrobora con la sentencia dictada por la SRE, dictada en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-28/2021 en el que se determinó la existencia de la vulneración al interés superior de la niñez en un promocional que



retomaba la imagen de un periódico en el que aparecía el rostro de una niña, en ese sentido, la SRE razonó que los partidos políticos tienen la obligación de velar por sus derechos, con independencia de la modalidad de participación que tengan en sus promocionales y de la forma en la que hayan adquirido el material que difundan.

Otro asunto que se destaca por los derechos humanos implicados es el SRE-PSC-145/2021, en el que, en principio se declaró la vulneración al interés superior de la niñez, derivado de la difusión de un promocional en el que un partido político se pronunciaba supuestamente a favor de la familia y se oponía a que las personas del mismo sexo pudieran adoptar.

No obstante, la resolución tiene mayor trascendencia porque, con independencia de que haya declarado que la defensa de la “familia tradicional” no abonara a la protección de los derechos de la niñez y adolescencia, también causaba un efecto discriminatorio contra las personas de la comunidad LGBTQI+ porque rechazan categóricamente la adopción homoparental y eso no contribuye a la solución de un problema social tan grave como lo es la discriminación por disidencias sexuales, y tampoco erradica prácticas culturales y/o movimientos políticos socialmente impuestos por la heterosexualidad.

Derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia

Vale la pena recordar que en la reforma del 13 de abril de 2020 en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMrG), se facultó expresamente a la Sala Especializada para que conozca, vía PES, de los asuntos que deriven de denuncias que involucren esta temática.

Lo anterior se justifica por la naturaleza y especificidades de la infracción y del procedimiento sancionador, pues se trata de un medio impugnativo que debe tramitarse y resolverse

de manera expedita y, además, permite el dictado de medidas cautelares, por lo que se vuelve un instrumento idóneo y fundamental para garantizar una tutela adecuada del derecho de todas las mujeres a una vida libre de violencia.

Esto es relevante porque, como se dijo, la naturaleza inicial del PES era meramente sancionadora y ha cambiado a tal grado que hoy en día se entiende y define, desde el punto de vista normativo, como un instrumento que se encarga, expresamente, de la tutela de derechos humanos político-electorales o de cualquier otro relacionado con el ejercicio de aquéllos y, en consecuencia, ya no sólo determina infracciones, responsabilidades y sanciones, sino que puede determinar el establecimiento de medidas de reparación integral para restaurar de manera completa la violación a un derecho humano como el referido.

La reforma en materia de VPMrG sólo fue el reconocimiento del legislador a la labor que ya desempeñaba el Tribunal Electoral, pues ya conocía de asuntos con esa temática, derivado del esfuerzo interpretativo al marco jurídico nacional e internacionales;¹² no obstante, con la reforma, el legislador clarificó algunos aspectos como el relativo a las medidas de reparación integral consistentes en, cuando menos, indemnización de la víctima; restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar por motivos de violencia, disculpa pública y medidas de no repetición.

Al respecto, la Sala Especializada ha enfatizado su labor al resolver este tipo de infracciones cuando el medio comisivo son las redes sociales, ya que la experiencia judicial indica que es el medio a través del cual se denuncia más VPMrG y, en ese

12. Tales como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Belém do Pará, Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política (Ley Modelo), así como los protocolos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para juzgar con perspectiva de género y del Tribunal Electoral para atender la violencia política contra las mujeres.



sentido, se deben sopesar, cuando menos, dos derechos humanos: la libertad de expresión y el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

Debe decirse que, en diversas ocasiones, la Sala Especializada ha limitado la libertad de expresión en redes sociales en aras de garantizar a las mujeres vivir una vida libre de violencia, pues el criterio que actualmente prevalece al seno de la Sala Especializada, y que ha sido avalado por la Sala Superior, es en el sentido de que la VPMrG se puede lesionar desde diferentes dimensiones; es decir, la infracción no sólo la comete el Estado, sino también la ciudadanía en general¹³ y no sólo a la clase política, figuras públicas, a las candidaturas o partidos políticos, como se pensaba al inicio del análisis de esta infracción.

Al respecto, se pueden destacar los criterios sostenidos por la Sala Especializada en los asuntos SRE-PSC-157/2021 y SRE-PSC-164/2021, en los que se declaró la existencia de la infracción consistente en VPMrG por parte de diversas personas ciudadanas, derivado de la difusión de contenidos en sus redes sociales que resultaron violatorios de la normativa electoral contra una candidata a un puesto de elección popular y, derivado de eso, se les sancionó económicamente y se les impusieron medidas de reparación integral.

De igual forma, se destaca la sentencia del SRE-PSC-173/2021, confirmada por la Sala Superior, en la que se declaró la existencia de VPMrG atribuida a un partido político por no cumplir con su obligación de destinar 40% de su tiempo en radio y televisión para la obtención del voto de sus candidatas, pues la Sala Regional consideró que hubo violencia simbólica contra las mujeres, porque el partido político no realizó las acciones necesarias para visibilizar la participación de las mujeres

13. Véanse las sentencias del expediente SUP-JDC-1282/2021, SUP-REP-27/2019 y SUP-REP-154/2020 en las que la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó con toda claridad que la VPMrG podía ser cometida por particulares.

en la política, perpetrando el estereotipo de género de que las mujeres deben mantenerse alejadas de la vida pública.

Finalmente, un asunto más que vale la pena mencionar es el SRE-PSC-123/2021, también confirmado por la Sala Superior, en el que se declaró la existencia del uso indebido de la pauta por parte del mismo partido político que en el caso anterior, por la difusión de una serie de promocionales cuyos contenidos estaban relacionados con el repudio a las personas que estaban a favor del aborto.

Al respecto, la Sala Especializada consideró que el tema abordado en los promocionales fue susceptible de generar discriminación hacia las mujeres y vulnerar su esfera jurídica a la libertad sexual y la salud reproductiva, por lo que, con independencia de que los partidos políticos tengan libertad de configuración de sus promocionales, las expresiones en ellos emitidas se encuentran fuera de los límites a la libertad de expresión, porque crean discriminación generalizada en perjuicio de las mujeres que deciden interrumpir su embarazo, perpetrando un estigma y criminalizándolas por su capacidad reproductiva y la libertad que tienen de decidir sobre su propio cuerpo.

EL FUTURO DEL PES

El PES adquiere una relevancia trascendental para prevenir y corregir irregularidades que surjan durante la celebración de un proceso electoral de forma inmediata y eficaz, pero también para garantizar, proteger y reparar la violación de derechos humanos.

Al referirnos a la evolución que ha tenido el PES se demostró que su desarrollo fue dirigido a mazo de jurisprudencia por el Tribunal Electoral, desde su creación hasta la fisonomía que actualmente tiene, dan cuenta de ello las sentencias emitidas por la Sala Superior y la Sala Especializada.



Dichas sentencias han servido para esclarecer la conformación de este procedimiento, como el sistema de distribución de competencias, la naturaleza jurídica de sus resoluciones —que pasaron de ser resoluciones administrativas a jurisdiccionales—, hasta para proteger derechos humanos como los enunciados: a la libertad de expresión, información, libre desarrollo de la personalidad, nombre, imagen y honor de niños, niñas y adolescentes, así como de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

No obstante, a pesar del gran desarrollo jurisprudencial del Tribunal Electoral y de las reformas constitucionales y legales que se enunciaron en este documento, es necesario replantearse la regulación normativa que rige al PES, pues la realidad imperante hace difícil la resolución de controversias que se suscitan, por ejemplo, con motivo de infracciones cometidas con el uso de nuevas tecnologías, como redes sociales o plataformas de *streaming*, entre otras, ya que el actual modelo de comunicación política surgió con base en medios de comunicación anteriores como son la radio y la televisión.

Para ejemplificar lo anterior, baste traer a colación el esfuerzo que debe imprimir el Tribunal Electoral para determinar la responsabilidad de una persona en relación con un contenido alojado en redes, ya que debe investigar y determinar con claridad, cuando menos, quién es la persona propietaria del perfil o página, quién la administra, quién elaboró el contenido que, eventualmente, pueda ser reclamado y quién colocó la publicación en la red.

Por otro lado, para individualizar la sanción de una conducta irregular cometida en estas herramientas tecnológicas, se ha estimado necesario y relevante tomar en cuenta el número de seguidores del perfil respectivo, además de las réplicas que haya tenido la publicación, y se ha entendido que es importante precisar los alcances de una medida cautelar, para analizar si la actuación del obligado directo, no sólo en lo individual, sino frente a quienes no estaban compelidos a atenderla, pudiera

restarle eficacia,¹⁴ cuestiones todas que quedan al arbitrio de la autoridad jurisdiccional y que deben ser discutidas, a la brevedad, en sede legislativa.

Además, debe tomarse en cuenta que existen cuestiones fundamentales en el PES que deben remediarse para que se cumplan los fines para los cuales fue creado; por un lado, se considera que se le deben dar facultades al Tribunal Electoral para que pueda imponer las sanciones a la totalidad de sujetos que están vinculados el cumplimiento de la normativa electoral, ya que, como se dijo, existen una serie de sujetos a los cuales no se les pueden imponer las sanciones correspondientes, como son las personas de servicio público.

También, debe analizarse el aprovechamiento de la estructura y experiencia especializada de la Sala Especializada para unificar, por ejemplo, criterios y competencias respecto de los órganos facultados para conocer y resolver dicho procedimiento y, finalmente, deben actualizarse las normas para que contemplen reglas claras que permitan hacer cumplir de forma eficaz las sentencias emitidas en este medio impugnativo y sin distingo alguno.

No cabe duda del papel tan importante que juega el Tribunal Electoral en el desahogo del PES, no obstante, para robustecer y hacer acorde con la realidad sus objetos de análisis, es necesario que se examine a profundidad su fisonomía y posible evolución legislativa para que siga siendo útil en la democracia mexicana, en aras de una protección robusta de la totalidad de los derechos humanos previstos en la Constitución federal que tengan vinculación con la materia electoral.

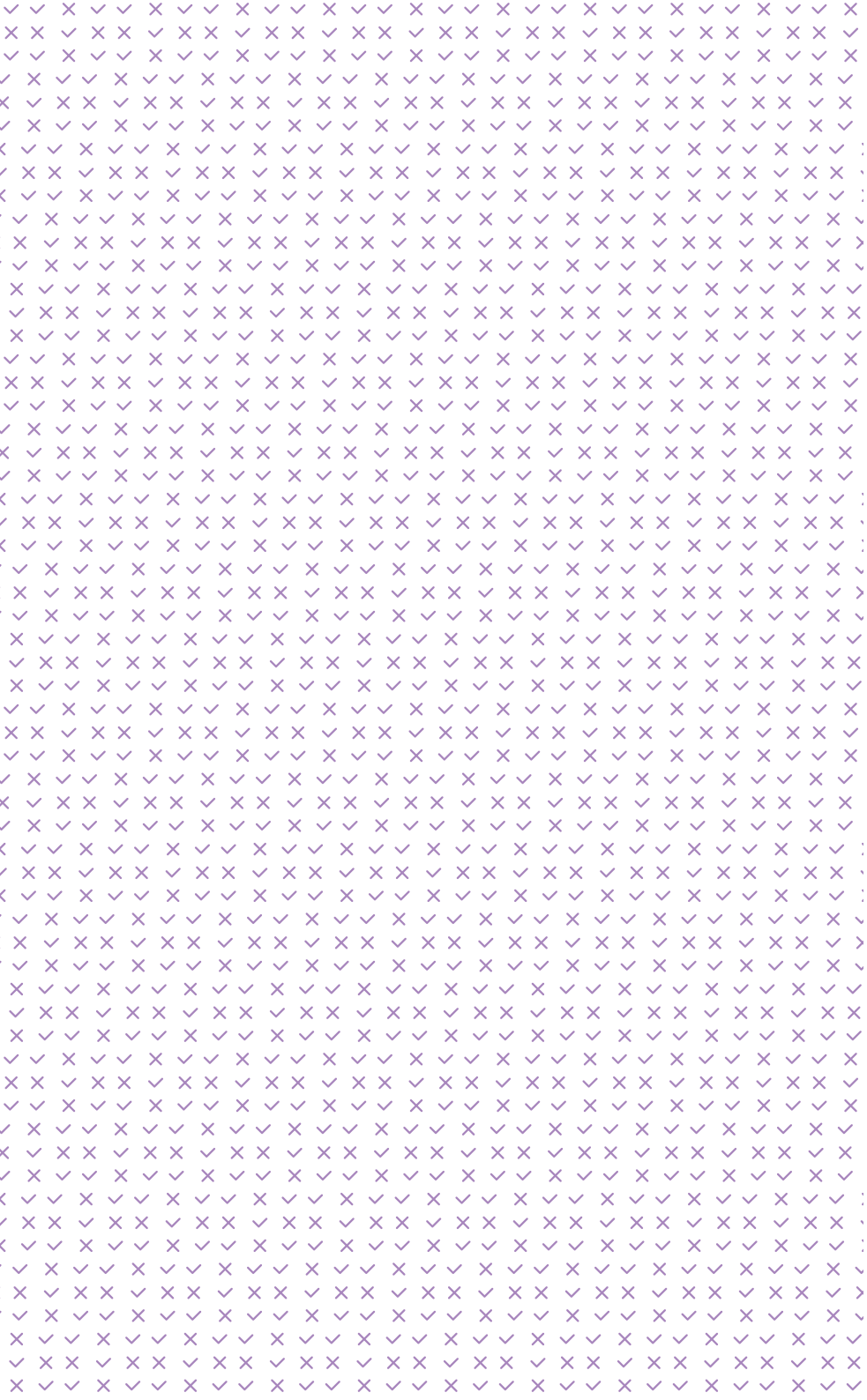
14. Véase la sentencia de la SRE dictada en el SRE-PSL-7/2021 el pasado 29 de abril de 2021 en el que se emitieron razonamientos similares a los expuestos.



BIBLIOGRAFÍA

- Astudillo, César, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, México, UNAM-IIIJ, 2018. Coello Garcés, Clicerio, De la Mata Pizaña, Felipe y Villafuerte Coello, Gabriela (coords.), *Procedimiento Especial Sancionador en la justicia electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2015.
- Madrazo Lajous, Alejandro, *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- Mouchon, Jean, *Política y medios, Los poderes bajo influencia*, Barcelona, Gedisa, 1999.





**Protección judicial de los derechos
humanos en la materia electoral.
Sentencias relevantes del Tribunal
Electoral del Poder Judicial
de la Federación (TEPJF)**

*Jorge Sánchez Morales
Magistrado Presidente de la Sala
Regional Guadalajara del TEPJF*



Jorge Sánchez Morales es Licenciado en Derecho por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP); en 2016 obtuvo el grado de Maestría y de Doctor en 2018.

Comenzó su carrera en la materia de Derecho Electoral como Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Ingresó al ámbito administrativo electoral del IFE como Consejero en Puebla, desempeñándose como Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos, donde participó en la organización de la elección presidencial, así como en la renovación de las Cámaras de Diputados y Senadores en la citada entidad federativa en 2005-2006.

Fue designado Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla, durante el proceso electoral local 2007. Ocupó el cargo de Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Puebla. A partir de 2017 ocupa el cargo de Magistrado de la Sala Regional de la Primera Circunscripción Plurinominal del TEPJF.

Fue catedrático en la Universidad Anáhuac y también participó como observador internacional en la elección presidencial en Estados Unidos en noviembre de 2008 y 2016.



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL TEPJF EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

El principal objetivo del control constitucional de la ley y de los actos de las autoridades es preservar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de las disposiciones ordinarias que emite el legislador y que contravengan la norma suprema; es decir, no puede subsistir ninguna disposición legislativa o reglamentaria que permanezca en conflicto con la Carta Magna. De aceptarse lo contrario, conllevaría que la legislación pudiera modificar el texto constitucional, lo cual resultaría inadmisibles y quebrantaría el principio de supremacía constitucional.

Por lo que refiere a la materia electoral, a partir de la reforma constitucional 1996 inició una nueva etapa del control de constitucionalidad para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), estableciendo por dos vías de protección: desde un aspecto concentrado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) fue facultada para declarar la inconstitucionalidad de las leyes electorales federales y locales a través de las acciones de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II de la CPEUM); y por otra parte, al TEPJF se le

confirió la facultad de resolver los medios de impugnación en contra de los actos y decisiones de las autoridades electorales de las entidades federativas que violen las normas constitucionales mediante el juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción IV de la CPEUM).

La facultad del TEPJF de inaplicar leyes electorales, parecía ser una facultad incuestionable y en muchas ocasiones ya se había aplicado dicho control sin ninguna problemática. Sin embargo, el 23 de mayo de 2002 la SCJN, al conocer la contradicción de tesis 2/2000, emitió diversos criterios jurisprudenciales en los que sostuvo la falta de competencia del TEPJF para pronunciarse sobre la constitucionalidad de leyes electorales en los actos concretos de aplicación en asuntos que sean de su conocimiento, terminando con la distribución competencial entre dichas autoridades terminales.

No fue sino hasta la reforma de 2007 en la que concluyó esta etapa de incertidumbre, en la cual el constituyente decidió reformar el artículo 99 párrafo quinto de la CPEUM, para otorgarle al TEPJF de manera precisa la facultad de inaplicación de leyes electorales que vulneren la Constitución y, por tanto, reconociéndole su jerarquía institucional como *máxima autoridad jurisdiccional electoral*, con excepción de las mencionadas acciones de inconstitucionalidad que conoce la SCJN.

En México, la transformación del sistema jurídico se consolidó con las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y el juicio de amparo aprobadas en México, el 6 y 10 junio de 2011 respectivamente; la inclusión de los tratados internacionales de derechos humanos al mismo rango normativo de la Constitución ha establecido un nuevo paradigma en la justicia constitucional, y la materia electoral no es la excepción.¹

1. Si bien es cierto que la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 estableció la obligatoriedad de aplicar los derechos humanos de fuente internacional, el TEPJF fue pionero en aplicar dichas normas en la materia electoral, en cuyos casos destaca el caso Hank Rhon. Véase Antonio Flores Sal-



Por ende, la gran remodelación del sistema jurídico y democrático del Estado mexicano contempló la inclusión de figuras jurídicas destacadas para la protección de los derechos humanos: a) La incorporación del *bloque de constitucionalidad*, que integra a los tratados internacionales en materia de derechos humanos al mismo nivel de la Constitución y, en consecuencia, la implementación por las y los jueces nacionales del *control difuso ex officio de convencionalidad*; y b) el establecimiento de nuevos métodos y principios de interpretación: interpretación conforme, el principio *pro persona*, así como los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.²

En ese contexto advertimos que el pasado proceso electoral 2020-2021 fue inédito, no sólo por el número de cargos que se eligieron y por la pandemia de la COVID-19, sino por las nuevas reglas a partir de las cuales se implementaron acciones afirmativas en materia de inclusión de candidaturas para grupos vulnerables y de violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMrG).

Por lo cual, las autoridades electorales ante la ausencia de normas que regularan los derechos de los mencionados grupos discriminados, se emitieron lineamientos para la inclusión de candidaturas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y de migrantes; además de resolver asuntos de suma importancia en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMrG), como fue la creación de un registro nacional en materia de personas sentenciadas por dicho tipo de violencia, y que por primera vez se decretó la nulidad en la

daña, *El control de convencionalidad y la hermenéutica constitucional de los derechos humanos*, 2ª ed., México, Porrúa, 2020, pp. 190 y ss.

2. Véase Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2012 y Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011.

elección de un ayuntamiento en la que se afectó la equidad en la contienda en contra de una candidata.

ACCIONES AFIRMATIVAS PARA LA INCLUSIÓN DE CANDIDATURAS DE GRUPOS VULNERABLES EN EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021

En primer lugar es preciso definir que las acciones afirmativas constituyen aquellas políticas públicas cuyo objetivo es compensar las condiciones que discriminan a ciertos grupos sociales del ejercicio de sus derechos; de ahí que se les conozca también como “acciones positivas”, “medidas positivas”, “discriminación en sentido inverso” y “discriminación positiva”, en tanto que son acciones que se implementan para que grupos sociales en desventaja logren la igualdad en términos sustantivos y no solamente formales con el reconocimiento de su igualdad ante la ley.

En ese sentido, la democracia precisa de que todas las voces sean escuchadas en el debate público y político, por lo que la representación de los distintos grupos es vital para el logro de una democracia inclusiva e igualitaria.

En ese contexto Roberto Saba nos ha advertido de las situaciones de exclusión social o de sometimiento de unos grupos por otros que, en forma sistemática y debido a complejas prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias desplazan a mujeres, personas con discapacidad, personas indígenas u otros grupos de personas de ámbitos distintos a los que ellos se desarrollan o controlan.³

3. Roberto Saba, “(Des)igualdad Estructural”, en Roberto Gargarella y Marcelo Alegre (coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, pp. 137-172.



Para alcanzar la igualdad estructural se requiere que, en la toma de decisiones de las autoridades electorales, se incorpore una metodología de análisis en la cual se identifique la exclusión sistemática e histórica de grupos o comunidades; en ese sentido, el TEPJF ha emitido sentencias en las que ha implementado un *garantismo electoral* para favorecer a dichos grupos vulnerables, maximizar sus derechos y corregir las desigualdades estructurales existentes.⁴

Por lo anterior, el 29 de diciembre de 2020 la Sala Superior del TEPJF emitió sentencia en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, mediante la cual ordenó al Instituto Nacional Electoral (INE) modificar el acuerdo INE/CG572/2020, a fin de que el Consejo General genere condiciones de igualdad para personas con discapacidad y ampliarlas a otros sectores en desventaja, para lo cual deberá determinar los 21 distritos en los que los partidos políticos postulen candidaturas indígenas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, ampliando esa obligación para sus candidaturas de representación proporcional para el actual proceso electoral federal 2020-2021.

Cabe señalar que en el acuerdo del INE se establecieron diversos criterios que los partidos políticos deben velar en sus procesos internos de selección de candidaturas, específicamente aquellos relacionados al cumplimiento y garantía de: la paridad de género, la acción afirmativa indígena y la perspectiva interseccional; es decir, medidas tendentes a derribar los obstáculos de *iure* y *de facto* que generen discriminación, y particularmente de los grupos en situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria.

Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF consideró que el acuerdo de mérito no fue lo suficientemente preciso para hacer efectivas las medidas afirmativas señaladas, por lo que ordenó al Consejo General del INE garantizar de manera eficaz

4. Felipe de la Mata Pizaña y Roselia Bustillo Marín, “Prólogo” en *Justicia electoral principalista*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2021.

las condiciones de igualdad para la participación política de las personas con discapacidad, y las extienda a otros grupos sociales en situación de vulnerabilidad, de desventaja o subrepresentación, con la finalidad de permitir su acceso en la postulación de candidaturas para los cargos de elección en el actual proceso electoral, considerando como eje rector primordial la paridad de género para todas las acciones que implemente.

Además, la Sala Superior precisó que el INE debía llevar a cabo las acciones necesarias y pertinentes para implementar las medidas afirmativas, las cuales deberán ser concomitantes y transversales con las que ya ha implementado hasta este momento y las que, en su caso, diseñe posteriormente, en el entendido que los partidos políticos (PP) o las coaliciones (COA) podían postular candidaturas que, cultural y socialmente, pertenezcan a más de un grupo en situación de vulnerabilidad.

El 15 de enero de 2021, el Consejo General del INE, en cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, emitió el acuerdo INE/CG18/2021 mediante el cual modificó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios, en el cual aprobó acciones afirmativas para efecto de que los partidos políticos y coaliciones, debían cumplir en el registro de candidaturas a Diputaciones Federales de Mayoría Relativa (MR) y Representación Proporcional (RP), de conformidad con lo siguiente:

- 1) *Personas indígenas.* Deben postular en total 30 fórmulas de manera paritaria: de las cuales 21 fórmulas de candidaturas de MR en 21 distritos indígenas concretos, en los que exclusivamente se postulen personas de esa comunidad, además de que en 11 fórmulas deben postularse mujeres indígenas.

Por otra parte, se postularán nueve fórmulas de candidaturas de RP en las Circunscripciones Plurinominales (CP) de la siguiente manera: 1ª CP una fórmula; 2ª CP una fórmula; 3ª CP cuatro fórmulas; 4ª CP



dos fórmulas; y 5ª CP una fórmula; en las cuales los 10 primeros lugares de las listas y en cinco fórmulas deben ser del mismo género.

- 2) *Personas con discapacidad.* Se deberán postular ocho fórmulas de forma paritaria: de las cuales seis fórmulas de candidaturas de MR en cualquiera de los 300 distritos electorales federales, y dos fórmulas de candidaturas de RP en cualquiera de las Circunscripciones Plurinominales en los primeros 10 lugares de la lista.
- 3) *Personas afromexicanas.* Adicionalmente, los partidos deberán postular cuatro candidaturas de manera paritaria: tres fórmulas de MR de candidaturas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 distritos electorales y una por el principio de RP en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros 10 lugares de la lista.
- 4) *Personas de la diversidad sexual.* Finalmente, el INE determinó que los partidos nacionales deberán postular cuando menos tres fórmulas de manera paritaria de personas de la diversidad sexual: dos fórmulas de MR en cualquiera de los 300 distritos electorales federales y, para el caso del principio de RP, deberán postular una fórmula dentro de los primeros 10 lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones electorales.

Con las medidas adoptadas por el INE se pretendió cumplir con la sentencia de la Sala Superior del TEPJF, en la cual se establecen acciones afirmativas que aseguran el mínimo de candidaturas para cada grupo vulnerable, integrando cada fórmula por personas del mismo grupo vulnerable (propietaria y suplente), mismas que deberán registrar los partidos políticos y coaliciones atendiendo de manera transversal al principio de paridad.

Adicionalmente a la citadas acciones afirmativas, el 24 de febrero de 2021 la Sala Superior del TEPJF emitió sentencia

en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, en el cual determinó ordenar al INE que diseñe e implemente acciones afirmativas para personas mexicanas residentes en el extranjero en el presente proceso electoral 2020-2021; y que participen en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad, para lo cual deberá modificar el acuerdo impugnado a la brevedad.

La sentencia ordenó modificar el acuerdo INE/CG18/20212 a través del cual se determinó la inclusión de candidaturas indígenas, personas de la diversidad sexual, afromexicanas y con discapacidad en candidaturas a diputaciones federales para el proceso electoral federal 2020-2021.

En dicha sentencia se le ordenó al INE diseñar e implementar, a la brevedad, medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero a fin de que, en el actual proceso electoral federal, participen dentro de los 10 primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad.

SENTENCIAS RELEVANTES EN MATERIA DE VPMRG

Se crea la lista nacional de quienes estén sentenciados por VPMrG

El 29 de julio de 2020, el pleno de la Sala Superior del TEPJF resolvió, por mayoría de votos, el expediente SUP-REC-91/2020, en el cual ordenó al INE crear una lista nacional que contenga los nombres de quienes, en sentencias firmes, hubieran incurrido en VPMrG para efecto de determinar la elegibilidad de



las y los candidatos que pretendan postularse en las próximas elecciones.

La Sala Superior determinó modificar la sentencia de la Sala Regional Xalapa, para que, además de las listas que integren los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), el INE también debía crear un registro nacional de personas que incurran en VPMrG, como una medida que contribuya a proteger a las mujeres de forma adecuada y eficaz, para procurar el respeto por la igualdad de sus derechos político-electorales y erradicar cualquier manifestación que las discrimine en el ámbito público por su sola condición de mujer.

En ese sentido, las autoridades administrativas electorales tienen obligaciones muy puntuales para efecto de la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro. En lo particular, el INE tiene la obligación de implementar, operar y conservar el Registro, integrar, actualizar y depurar la información, así como realizar consultas sobre el mismo para efecto de registrar candidaturas. Los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), esencialmente, deben registrar a las personas sancionadas y consultar el Registro para la inscripción de candidaturas. Y por lo que refiere al TEPJF, los tribunales electorales locales, las autoridades administrativas, jurisdiccionales y penales, tanto federales como locales, tienen el deber de informar al INE y a los OPLE sobre las sentencias condenatorias en materia de VPMrG (artículo 10 de los lineamientos).

Corresponde a la autoridad jurisdiccional analizar la falta del modo honesto de vivir por VPMrG (SUP-RAP-138/2021)

En el expediente SUP-RAP-138/2021, la Sala Superior revocó en lo que fue materia de impugnación la resolución INE/CG514/2021 del Consejo General del INE mediante la cual canceló las candidaturas a diputaciones federales, al determinar

la pérdida de la presunción de contar con un modo honesto de vivir.

Sin embargo, concluyó que, para determinar dicha sanción, se requería que una autoridad jurisdiccional hubiera declarado previamente no sólo la existencia o comisión de violencia política de género, sino que, en la misma sentencia se hubiera establecido que dicha conducta ameritaba la pérdida de la presunción de un modo honesto de vivir; por lo cual decidieron revocar la determinación del INE para efecto de restituir el registro de las candidaturas señaladas.

Se anula elección de ayuntamiento en Guerrero por VPMrG

En sesión del 29 de septiembre pasado la Sala Superior del TEP-JF emitió sentencia en el expediente SUP-REC-1861/2021, por medio de la cual confirmó por mayoría votos la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México (Sala Regional) que declaró la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Iliatenco, Guerrero, debido a que se acreditó violencia de género en contra de una de las candidatas, lo que afectó el resultado del proceso electoral local ordinario 2020-2021.

La sentencia de la Sala Superior es histórica en cuanto a que es la primera resolución que determina la nulidad de una elección, al acreditarse VPMrG, en virtud de que este hecho inhibió la participación libre de la candidata de Movimiento Ciudadano en la contienda y generó un desequilibrio en las condiciones de la competencia electoral.

Los hechos constitutivos de VPMrG derivaron de pintas con leyendas que menoscabaron la imagen de la candidata del partido Movimiento Ciudadano y que fueron acreditados tanto por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, como por la Sala Regional, con la diferencia de que esta última consideró que sí influyeron en el resultado de la elección, por lo que



declaró la nulidad de los comicios del Ayuntamiento de Iliatenco.

CONCLUSIONES

El proceso electoral federal 2020-2021 —que fue concurrente con 32 elecciones locales—, no sólo fue el más grande de la historia por el número de cargos y por los retos que representó la pandemia de la COVID-19, sino que tanto el INE, a través de sus acuerdos generales, como el TEPJF, a través de sus sentencias, establecieron paradigmas fundamentales para la inclusión de los grupos vulnerables y para establecer sanciones efectivas para reprimir la VPMrG.

El TEPJF a través de sus sentencias determinó la inclusión de candidaturas de grupos vulnerables como los pueblos y comunidades indígenas, personas con alguna discapacidad, afro-mexicanas, de la diversidad sexual y de migrantes, para lo cual le ordenó al INE que emitiera los lineamientos correspondientes para hacer efectivo el cumplimiento de dichas cuotas.

Además, el TEPJF estableció diversas medidas para sancionar la VPMrG, a través de la resolución en el juicio SUP-REC-91/2020 que ordenó al INE crear una lista nacional adicional a la estatal, que contenga los nombres de quienes, en sentencias firmes, hubieran incurrido en este tipo de violencia, para efecto de determinar la elegibilidad de las y los candidatos que pretendan postularse en los procesos electorales; y por lo que refiere a la sentencia emitida en el expediente SUP-REC-1861/2021, fue la primera vez que se declaró la nulidad de la elección del Ayuntamiento, en Iliatenco, Guerrero, debido a que se acreditó VPMrG en contra de una de las candidatas, lo que afectó el resultado del proceso electoral local ordinario 2020-2021.

Por lo anterior, tanto el INE como el TEPJF emitieron sus resoluciones con una visión para lograr la inclusión de grupos

históricamente discriminados, por lo que resultaba en un imperativo para nuestra democracia, reconocer el derecho a la igualdad en el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales.

BIBLIOGRAFÍA

Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011.

De la Mata Pizaña, Felipe y Bustillo Marín, Roselia, “Prólogo” en *Justicia electoral principalista*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2021.

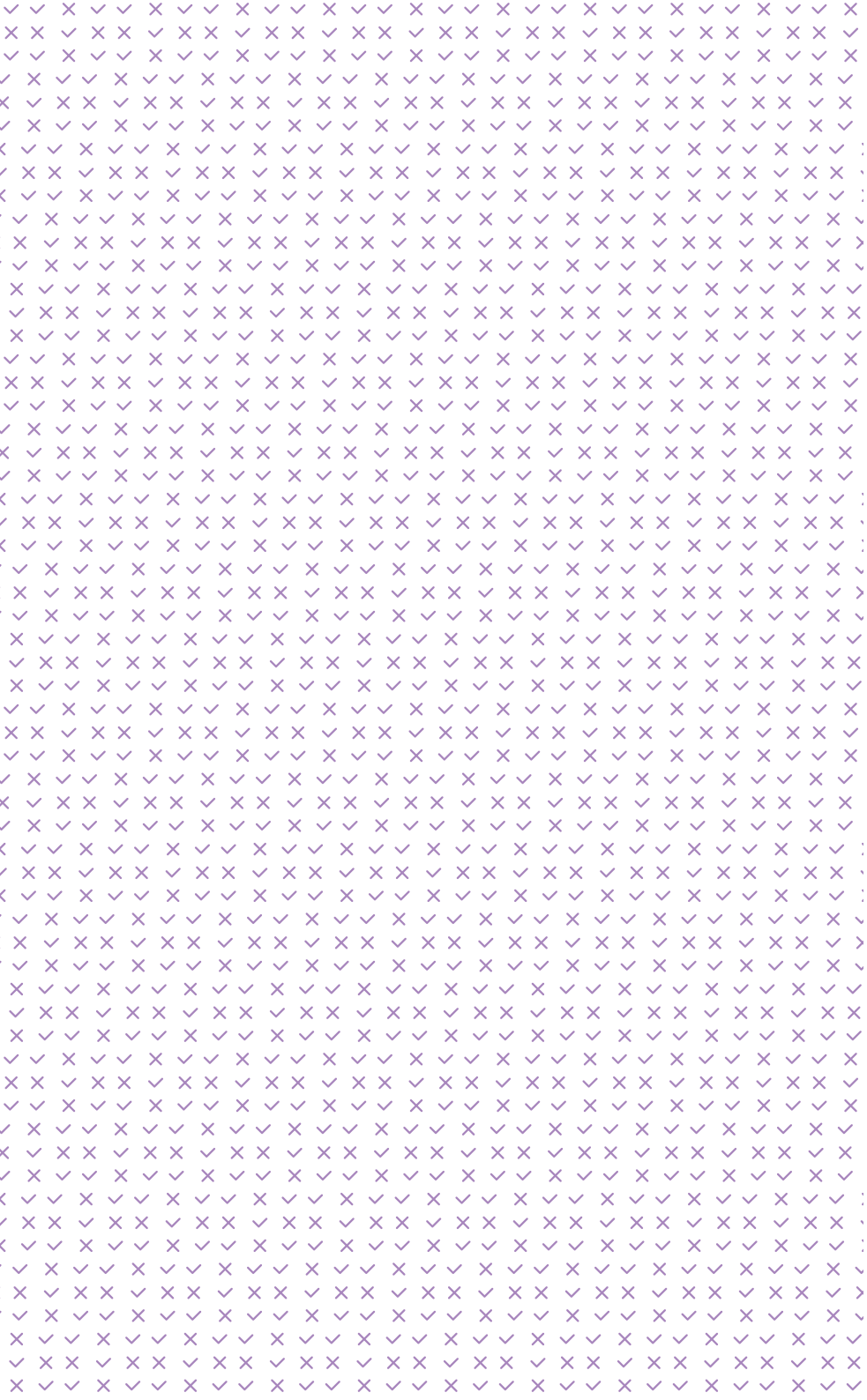
Flores Saldaña, Antonio, *El control de convencionalidad y la hermenéutica constitucional de los derechos humanos*, 2ª ed., México, Porrúa, 2020.

García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2012.

Saba, Roberto “(Des)igualdad Estructural”, en Roberto Gargarella y Marcelo Alegre (coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, pp. 137-172.

8.2

Sentencias relevantes de los tribunales electorales locales



Protección judicial de los derechos humanos en la materia electoral

*Sentencias relevantes de los tribunales electorales locales
Caso Chisco, Jojutla, Morelos*

*Martha Elena Mejía
Investigadora y Maestra en Derecho*



Martha Elena Mejía es Licenciada en Derecho por la UNAM y Maestra en Derecho con terminal en Derecho Civil por la UAEM. Ha fungido como investigadora del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Morelos (1999-2002); dictaminadora del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Morelos (2002-2006); asesora jurídica en la Dirección Jurídica del Congreso (2006-2009); subdirectora en el Desarrollo Legislativo del Congreso del Estado de Morelos (2009-2012); Secretaria Técnica en la Junta Política y de gobierno del Congreso del Estado de Morelos (2012-2013); asesora en el Congreso del Estado de Morelos (2015-2017), así como directora Jurídica en dicho Congreso.

Cuenta con estudios complementarios como el “Seminario de derecho constitucional y parlamentario” del nuevo milenio impartido por la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

electoral en nuestro país lo establecen, sin lugar a dudas, los tribunales electorales locales.

Ellos, se sabe así, porque constituyen una de las expresiones más claras del reconocimiento, la participación y colaboración de los distintos ámbitos de impartición de justicia electoral, al garantizar el acceso a la justicia por parte de la ciudadanía, ya que al ser la instancia jurisdiccional que está en el contexto del desarrollo de los procesos democráticos, imparten justicia desde la visión de quien reclama, así se ha logrado que la ciudadanía en los ejercicios democráticos llevados a cabo ya sea en su estado, municipio o colonia perciba a su Tribunal Estatal como referente inmediato para la efectiva protección de sus derechos político-electorales.

Como muestra de ese ejercicio continuo de impartir justicia en este estado, se ha construido de forma reciente un reconocimiento relevante de los pueblos y comunidades originarias.

Para este ensayo se eligió un caso relevante en la entidad, porque aun cuando la elección de una autoridad auxiliar del Ayuntamiento sea potestad de este último, deben respetarse los usos y costumbres de las comunidades para la elección de sus autoridades.

En ese sentido se procede a desarrollar el caso bajo los apartados que en seguida se plasman:

Datos de identificación

Fecha de resolución: 28 de junio de 2019.

Expediente: TEEM/JDC/37/2019-2¹

Actores: Ciudadanos indígenas pertenecientes a la comunidad de Chisco Ubicada en el Municipio de Jojutla.

Autoridad responsable: Ayuntamiento del Municipio de Jojutla, Morelos.

1. Disponible en: <https://www.teem.gob.mx/resoluciones/2019/JDC-37-2019-2.pdf>

Contexto

El 5 de febrero de 2019, el Ayuntamiento de Jojutla, Morelos, expidió la convocatoria dirigida a las y los ciudadanos residentes de ese municipio a participar en la elección ordinaria de sus autoridades auxiliares municipales.

El 8 de marzo, se llevó a cabo el registro de todas y todos los aspirantes a candidatos y candidatas y suplentes de Chisco.

El 14 de marzo de 2019, los actores presentaron ante la Dirección de Colonias y Poblados del Ayuntamiento de Jojutla, Morelos, un escrito manifestando la forma en que debían regirse las elecciones en dicha comunidad.

El 17 de marzo de 2019, se llevó a cabo la jornada electoral.

El 17 de marzo de 2019, la Junta, en sesión, dio a conocer los resultados electorales obtenidos, en el caso de Chisco, resultó ganadora la planilla Rosa encabezada por Edgar Ayala Rodríguez (propietario) y Claudia Martínez García (suplente).

El 23 de marzo de 2019, el Cabildo del Ayuntamiento dictó resolución en la que reencauzó el recurso de revisión a este Tribunal Electoral del Estado de Morelos.

Por acuerdo Plenario el Tribunal Electoral del Estado de Morelos reencauzó el recurso de revisión al Ayuntamiento al considerar que existía la competencia a favor de dicha autoridad para resolver el asunto en cuestión.

El 29 de marzo de 2019, el Ayuntamiento resolvió el recurso promovido por Lucio Vicario Visoso, considerando infundados e inoperantes los agravios.

Inconformes con lo anterior, Lucio Vicario Visoso, en su calidad de candidato a ayudante de Chisco, y otras personas, presentaron ante la oficialía de partes del Tribunal Electoral local, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en contra de la resolución dictada en expediente JEMPJM/003/2019.

CONTROVERSIA

En el asunto en estudio la controversia consistió en determinar si la autoridad responsable vulneró su derecho colectivo de libertad y autogobierno para elegir a su representante conforme a sus usos y costumbres y, por último, verificar si, como lo señalan los actores, se acredita la existencia de irregularidades graves a la luz de los argumentos que enseguida se explican.

Vulneración a sus derechos colectivos, de libre determinación, autonomía y autogobierno

Los actores afirmaron que se violaron en su perjuicio los derechos colectivos de libre determinación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena de Chisco, asimismo que se anula toda posibilidad de poder elegir a su ayudante municipal conforme a sus usos y costumbres, toda vez que, de forma arbitraria y contraria a las normas constitucionales y convencionales, el Ayuntamiento permitió que la elección fuera presidida por personal del mismo a través de la Junta, de conformidad con el artículo 106, fracción IV y base tercera de la convocatoria emitida, con lo cual se vulneran los principios de imparcialidad y certeza electoral.

Inconstitucionalidad de los artículos 106 y 107 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

Alegaron que el artículo 106, de la Ley Orgánica faculta al Ayuntamiento a emitir convocatoria, imponer requisitos a las y los candidatos, asimismo que la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral estará a cargo de la Junta y, que las y los ayudantes serán removidos mediante acuerdo de Cabildo,



lo que a su juicio resulta contrario de los ordenamientos constitucionales y convencionales establecidos en favor de la libre determinación y autonomía indígena.

Destacan que, antes de la regulación normativa, la persona que fungía como ayudante era el representante de la comunidad, se designaba conforme a sus costumbres en asamblea general, por lo que su derecho indígena fue vulnerado y por ende su sistema de usos y costumbres de elegir a sus ayudantes, generando una merma al derecho de libre determinación y autonomía para elegir de acuerdo con su sistema normativo interno.

Señalan que, si bien la figura de las y los ayudantes no se encuentra documentada, es porque su sistema es oral y únicamente en el imaginario colectivo de la comunidad de Chisco saben de su derecho indígena.

Refieren que el Congreso del Estado fue omiso en someter a consulta lo establecido en los artículos 106 y 107 de la Ley Orgánica, a pesar de que en la norma en cuestión se faculta a la presidencia a nombrar y determinar el método de elección de dicha autoridad y establece los requisitos de elegibilidad de tal figura, se afecta de forma directa a las comunidades indígenas que se rigen por sus propios sistemas normativos.

La resolución emitida en el recurso de revisión en el expediente JEMPJM/003/2019

Adujeron que se anuló su derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en materia de usos y costumbres tiene una connotación de auto organización que implica formas políticas de organización particular, acuerdo que a juicio de la autoridad vulnera el derecho fundamental de votar y ser votado en términos del artículo 35 constitucional.

DETERMINACIÓN

Se arribó a la conclusión de que les asistía la razón a los impugnantes, toda vez que el Ayuntamiento de Jojutla, Morelos, al emitir la Convocatoria para la elección de los Ayudantes de ese Municipio, pese a estar previsto en la Ley Orgánica y en la propia convocatoria, además de estar solicitado por las y los ciudadanos de la comunidad de Chisco, no se permitió que se celebrara la elección conforme a sus usos y costumbres, por lo cual se anuló la elección y en consecuencia se ordenó celebrar otra elección con los parámetros establecidos por la comunidad.

Se concluyó que la autoridad municipal debió considerar la voluntad plasmada en el escrito presentado el 14 de marzo ante la Dirección de Colonias y Poblados del Ayuntamiento, en tanto que su contenido arroja indicios de la voluntad de las y los pobladores de la comunidad de Chisco de que la elección debía regirse en atención a sus tradiciones originarias.

Efectivamente, para esta autoridad federal dicho escrito no pretendía alterar las reglas prestablecidas en la Convocatoria, la cual incluso no se tiene constancia que fue difundida en una fecha cierta; sino de su contenido, se obtienen indicios que evidencian la voluntad de un importante número de personas integrantes de la comunidad de Chisco, para que la elección se llevara a cabo en atención a usos y costumbres, tal como fue previsto en la propia Convocatoria para ese tipo de comunidades. Esto fue así porque la junta electoral municipal permanente no se encargó de proveer lo necesario para efectuar la asamblea pública a que se refiere la base décimo cuarta de la Convocatoria, a fin de que se dispusiera lo conducente para ejercer el derecho al voto con base en los usos y costumbres de la población de Chisco.

Incluso, tan no es posible estimar que con dicho escrito se intentaron modificar las reglas de la Convocatoria, que ésta no fue diseñada sólo para la ayudantía de la comunidad de Chisco, sino para las 19 comunidades que en total integran el



Municipio de Jojutla, y que en ese año eligieron a sus respectivas ayudantías municipales.

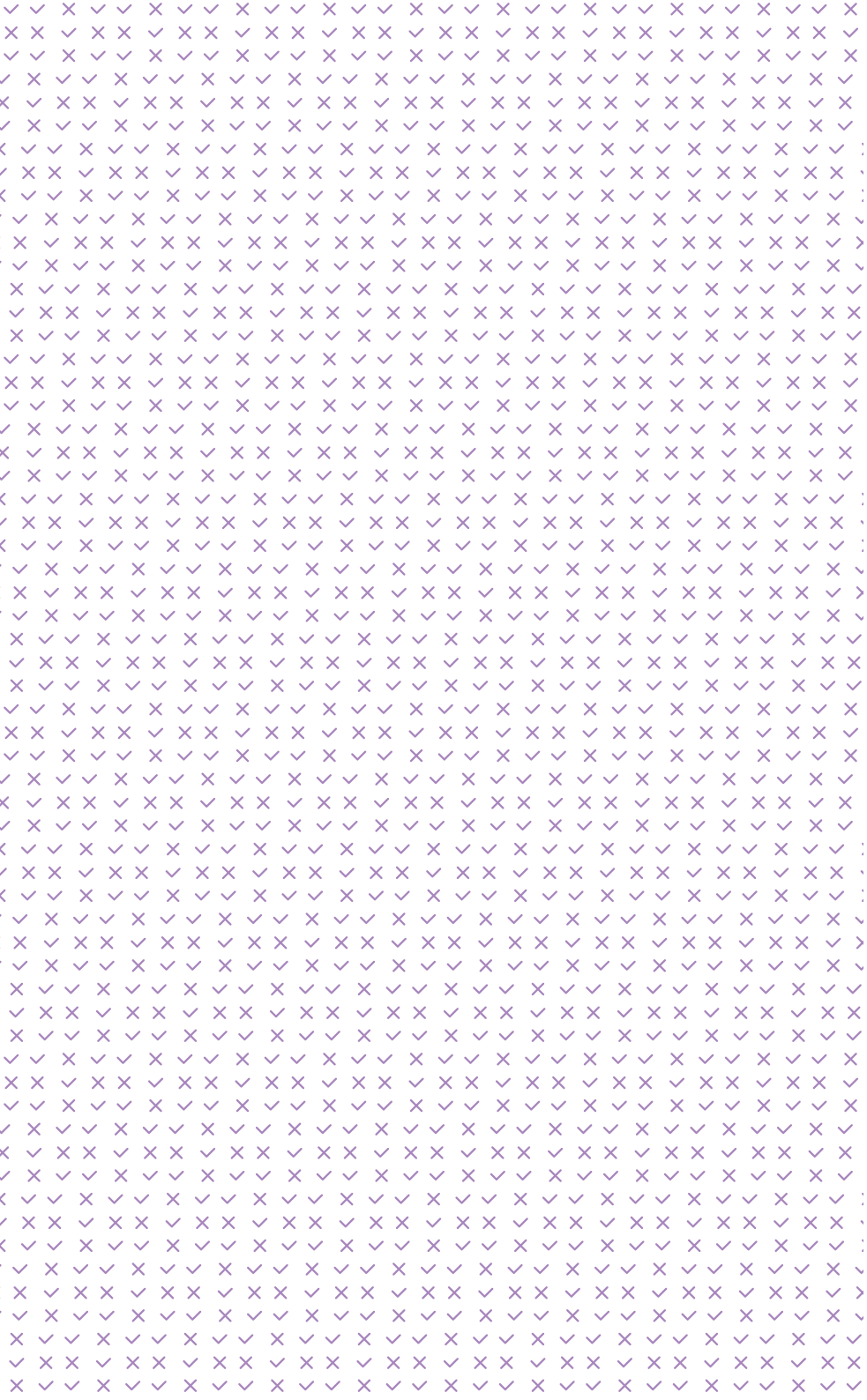
Esto último es de suma relevancia, pues precisamente de entre esas 19 comunidades de Jojutla, la junta electoral municipal debió advertir cuáles son catalogadas como indígenas y cuáles no, a fin de disponer para las primeras lo relativo al desarrollo de la elección en pleno respeto a sus sistemas normativos internos.

Particularmente, por lo que respecta a la comunidad de Chisco, no es posible advertir —de las constancias que integran el expediente— que se hubiese efectuado siquiera un acercamiento con sus habitantes a fin de realizar la referida asamblea pública en la que se definieran los métodos para la elección de su ayudantía municipal.

Por tales motivos, se determinó la nulidad de la elección llevada a cabo en la comunidad de Chisco, pues esta última no se apegó a lo dispuesto en la Convocatoria, ni se respetaron los usos, costumbres y formas específicas de organización social de dicho poblado.

CONCLUSIONES

Los derechos de carácter político-electoral son esos derechos que se han mencionado como de llave; es decir, abren canales para otras formas de participación de la ciudadanía, en este caso ciudadanas y ciudadanos que se identifican a sí mismos como indígenas reclamaron a favor de su comunidad la libertad de realizar su elección de un ayudante municipal, que propiamente es una autoridad auxiliar del Ayuntamiento, pero que emana de la voluntad comunitaria; por ello, pese a que sí es una autoridad que depende del gobierno municipal, se hizo prevalecer que los derechos colectivos de libre determinación, autonomía y autogobierno, se encuentran estrechamente relacionados y deben salvaguardarse, aún más tratándose de grupos que han sido vulnerados como los pueblos y comunidades indígenas.



Protección judicial de los derechos humanos en la material electoral.

Sentencias relevantes de los tribunales electorales locales

Norma Angélica Sandoval Sánchez
Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Puebla



Norma Angélica Sandoval Sánchez es abogada, notaria y actuaria, por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Maestra en Derecho Electoral, por el Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Especialista en Justicia Electoral, por la Sala Superior del TEPJF. Doctoranta en Derecho Electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Desempeñó el cargo de Auxiliar Jurídico en el Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Laboró en el Juzgado Quinto “B” y Décimo de Distrito del Sexto Circuito del Poder Judicial de la Federación, como Oficial Judicial.

Consejera Distrital del IFE del Consejo 09 en el Estado de Puebla, en el Proceso Electoral Federal 2005-2006. En el Tribunal Electoral del Estado de Puebla desempeñó el cargo de Secretaria de Estudio y Cuenta; fue Coordinadora Regional de Jurisprudencia y Estadística Judicial en la Sala Regional de la V circunscripción electoral del TEPJF. Luego fue Secretario de Estudio y Cuenta, del Tribunal Electoral del Estado de Puebla; allí también se desempeñó como Secretario Instructor y en 2018 fue designada por el Senado de la República como Magistrada de la misma institución.

El 1 de diciembre de 2020 por unanimidad del Pleno fue designada como Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral para el periodo 2020-2022.

INTRODUCCIÓN

Los tribunales electorales locales, desde su formación, han tenido la obligación de velar por la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía que conforman sus estados, es por ello que a lo largo de los años han existido diferentes sentencias y pronunciamientos por parte de las magistradas y magistrados que han integrado los plenos de dichos órganos jurisdiccionales y, que a su vez, han tenido que evolucionar a la par de las reformas en materia electoral.

En este orden de ideas, es que las reformas constitucionales de 2011 y 2014 marcaron un antes y un después para los tribunales locales en materia electoral, esto derivado a que se sumó una labor más estricta para las y los juzgadores, una labor que buscaba un control de constitucionalidad más estructurado, así como un control de convencionalidad en todas y cada una de las sentencias que fueran emitidas por dichos organismos, siempre encaminadas en la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política y en los tratados internacionales en lo que México fuera parte.

En ese sentido, es que nos ocupa escribir sobre el impacto que han causado muchas de las sentencias de los tribunales electorales locales y cómo es que su influencia ha sumado diferentes precedentes en materia electoral y no únicamente

hablando en el ámbito local, sino también en el federal, esto ya que muchas de las resoluciones locales llegan a las diferentes Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para su revisión, creando precedentes, tesis e incluso jurisprudencias.

ORIGEN DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los estados de la República ejercen su soberanía respecto a sus regímenes interiores, éstos limitados por lo que establece la misma Constitución federal y las Constituciones locales, que su vez en ningún momento pueden vulnerar lo establecido en el Pacto Federal.¹ Respetando las facultades y obligaciones existentes en el ámbito federal y teniendo la posibilidad de establecer las cantidad de órganos y organismos que necesiten con la finalidad de cumplir sus objetivos.

Es así que cada estado tiene la facultad de crear sus organismos jurisdiccionales locales, brindarles la autonomía constitucional que los caracteriza, en la búsqueda de que los derechos político-electorales de la ciudadanía sean velados por dichas autoridades electorales, eviten su vulneración y procuren que sean desarrollados de forma eficaz en pro de las ciudadanas y ciudadanos.

1. Artículo 41. CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (Consultado el 21 de noviembre de 2021).



ANÁLISIS DE SENTENCIAS RELEVANTES EN EL ESTADO DE PUEBLA

En lo particular, en el estado de Puebla a partir del año 2000, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla se convirtió en un organismo jurisdiccional permanente, el cual tiene como misión salvaguardar los derechos político-electorales de la ciudadanía poblana, así como todos los derechos que están consagrados en la Constitución federal, los tratados internacionales, la Constitución local e incluso las leyes en materia electoral, lo que ha generado una estabilidad y una paz social entre la sociedad, destacándose por tener siempre una visión de perspectiva de género, de interculturalidad y de protección de los grupos vulnerables que existen en el Estado.

Sin embargo, no ha sido una tarea sencilla; alrededor de la historia del Tribunal Electoral de Puebla se ha ido perfeccionando el control de constitucionalidad y convencionalidad respecto a las grandes reformas que se han realizado a la Constitución federal y, más aún, en lo concerniente al derecho internacional en materia de derechos humanos, lo que ha dado como resultado un gran número de sentencias relevantes que han generado la protección de los derechos humanos, buscando siempre proteger a las personas vulneradas y cuidando que nunca sean revictimizadas. Es así, que en este trabajo se analizarán dos sentencias que, desde mi óptica, han marcado una notable protección de los derechos de las personas en Puebla.

PRIMERA SENTENCIA

La primera sentencia a analizar, nace de una denuncia presentada en contra de la agresión que se generó en una sesión de cómputo supletorio en un municipio del estado de Puebla, entre una representante y un representante de distintos partidos

políticos, en la que se realizaron por parte del representante una serie de comentarios discriminatorios con la intención de menoscabar a la ciudadana.

Dichas manifestaciones fueron las siguientes:

- “Ay, ¿qué es usted psicóloga o qué es?”
- “Ah, bueno pues, yo le recomiendo un psiquiatra”.
- “Tengo las acreditaciones, luego voy a que me dé consulta, porque dicen que es muy buena pero para nada”.
- “Es que has de tener problemas sexuales”.
- “Necesitas un terapeuta, pero sexual, porque se ve que estás muy mal atendida”.
- “El que se lleva se aguanta”,
- “...”

Lo que para el Pleno del Tribunal Electoral fue determinante para lograr acreditar la existencia de violencia política contra la mujer en razón de género, y estableció que lo único importante no era sólo sancionar al representante del partido político, sino que la finalidad central era lograr emitir un precedente en el estado para así continuar con el cambio de los comportamientos sociales y culturales de los hombres y mujeres, además de generar un ambiente de igualdad y libertad de violencia en el ejercicio político.

Es por ello que se determinó enviar diferentes publicaciones especializadas en materia de perspectiva de género al denunciado, con el objetivo de que el antes mencionado lograra crear una conciencia y un filtro de género respecto a las actividades que día con día realizan tanto hombres como mujeres, y buscar así una sociedad más equilibrada en cuanto a las actividades comunes, herramientas que fueron entregadas al denunciado mediante medio magnético.

De igual forma, en la resolución del Tribunal local, se estableció la obligación al denunciado de acreditar, en un breve término, la asistencia a algún curso, taller o conferencia que



tuviera como objeto la “sensibilización en género y masculinidad”, que a su vez fuera impartido por una institución pública que estuviera creditada para ello, con la finalidad de causar una verdadera reflexión y aprendizaje respecto a las conductas realizadas con anterioridad.

Para concluir, se vinculó al denunciado a realizar una disculpa pública a la denunciante, esto por medio de la difusión de dos publicaciones, una cada semana, en dos de los periódicos impresos más importantes en el estado, así como en un periódico digital, las cuales serían pagadas por él y debían tener como finalidad la reparación del daño generado a la denunciada, las primeros debían ser del tamaño de una plana y la segunda —en el medio digital— de un tamaño que pudiera ser legible.

Desde esa perspectiva, la protección de los derechos consagrada en las sentencias locales debe buscar no solamente una reparación del daño como lo fue en la resolución antes analizada, sino que se busque una verdadera concientización de la sociedad para prevenir, disminuir y finalmente erradicar todo tipo de conducta que acredite la existencia de violencia política contra la mujer en razón de género y que aquéllos o aquéllas que la cometan, modifiquen sus actitudes para alcanzar una equidad de género en la sociedad.

SEGUNDA SENTENCIA

La segunda sentencia a analizar es un asunto que de igual forma resolvió el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, que examinó la presunta violación al principio de equidad en la contienda, por la supuesta comisión de actos anticipados de campaña, presión en el electorado, así como la vulneración al interés superior de la niñez, atribuidos a un candidato para la presidencia municipal de un Ayuntamiento en el estado de Puebla.

La trascendencia de la resolución que se menciona en el párrafo anterior y que es materia de estudio, es la serie de análisis



que se realizaron respecto a las disposiciones constitucionales, como convencionales para la protección de niñas, niños y adolescentes, esto derivado a que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 1º y 4º, es sus párrafos tercero y noveno respectivamente,² se enmarcan los derechos humanos con los que cuentan, así como disposiciones específicas respecto a las acciones que deben realizar tanto las autoridades federales como locales para velar por los intereses de la niñez.

En este caso concreto, se realizó un análisis minucioso de los hechos imputados al denunciado, cumpliendo con el principio de interés superior atribuido a las y los juzgadores en todos sus ámbitos de competencia, en la interpretación de la Constitución, los tratados internacionales y las leyes que consagren derechos humanos que garanticen una protección superior y más amplia en cada uno de los asuntos que sean sometidos a su consideración.

Es así que, de los escritos de denuncia, así como de las diligencias que realizó la autoridad administrativa local, se desprende que hubo ciertas publicaciones en una red social, en las que se logra observar la aparición de una persona menor de edad, con símbolos que identificaban un llamamiento al voto para el candidato denunciado. Es en ese orden de ideas es que se analizó si dicha propaganda electoral constituía un riesgo o una afectación al interés superior de la niñez.

En esa tónica, lo que se buscó determinar en primer momento fueron los tipos de apariciones en las cuales puede una persona menor estar en actos de campaña, lo cual arrojó que podía ser una aparición directa o incidental, siendo la primera en la que se lograba observar en la publicación o imagen los

2. Artículo 1, párrafo tercero y artículo 4, párrafo noveno. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (Consultada el 22 de noviembre de 2021).



datos suficientes para identificar a cualquier persona menor, así como una intención por parte del candidato de incluirla en su propaganda político-electoral, meramente dirigido a actos de campaña electoral y que estos fueran realizados dentro de los tiempos de campañas establecidos por la normativa local de la materia, mientras que la segunda es cuando no existe un dato específico que haga identificable a niñas, niños o adolescentes, esto derivado de que su aparición haya sido involuntaria en cualquier acto político, siendo una situación no planeada o controlada por los sujetos políticos.

Posteriormente y en concordancia con el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”,³ los Lineamientos y anexos⁴ que aprobó el Instituto Nacional Electoral en el Acuerdo INE/CG481/2019, respecto a la protección de niñas, niños y adolescentes en materia de propaganda y mensajes electorales y la tesis XXX/2019 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro “MENORES DE EDAD. LOS LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA SU PROTECCIÓN, SON APLICABLES A LAS IMÁGENES QUE DE ELLOS DIFUNDAN LAS CANDIDATURAS EN SUS REDES SOCIALES EN EL CONTEXTO DE ACTOS PROSELITISTAS”,⁵ se analizaron que los actos de campaña no hayan sido violatorios

3. Artículo 19. CADH. Convención Americana de Derechos Humanos (Pactos de San José), 1981. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf (Consultada el 22 de noviembre de 2021).

4. Lineamientos para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en materia político-electoral, 2019. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113035/CGex201911-06-ap-8-a1.pdf> (Consultado el 22 de noviembre de 2021).

5. Disponible en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 12, núm. 24, 2019, p. 44.



constitucional, convencional y legalmente y que éstos hubieran tenido el consentimiento de quien o quienes ejercieran la patria potestad, el tutor o en su caso la autoridad que los supliera.

Es así que del estudio minucioso que se realizó del asunto, es que se llegó a la decisión de declarar como inexistente la falta denunciada, en atención a que se demostró el consentimiento del padre del niño para poder acompañarlo en el acto de campaña electoral, además de que a juicio del Pleno del Tribunal local, el menor traía cubierta su cara con un cubrebocas y portaba una gorra, lo que impedía con certeza que fuese reconocido, garantizando en todo momento la protección de su dignidad y derechos consagrados en los marcos normativos ya antes mencionados.

Por lo anterior, es que a pesar de que no se haya declarado la existencia de la conducta que se le atribuía al denunciado, es importante destacar que en materia de protección de derechos humanos, y más respecto a grupos que pueden considerarse vulnerables, su análisis debe ser mucho más proteccionista, utilizar un control tanto de constitucionalidad como de convencionalidad que vele por un mayor beneficio al grupo que se vea vulnerado.

CONSIDERACIONES FINALES

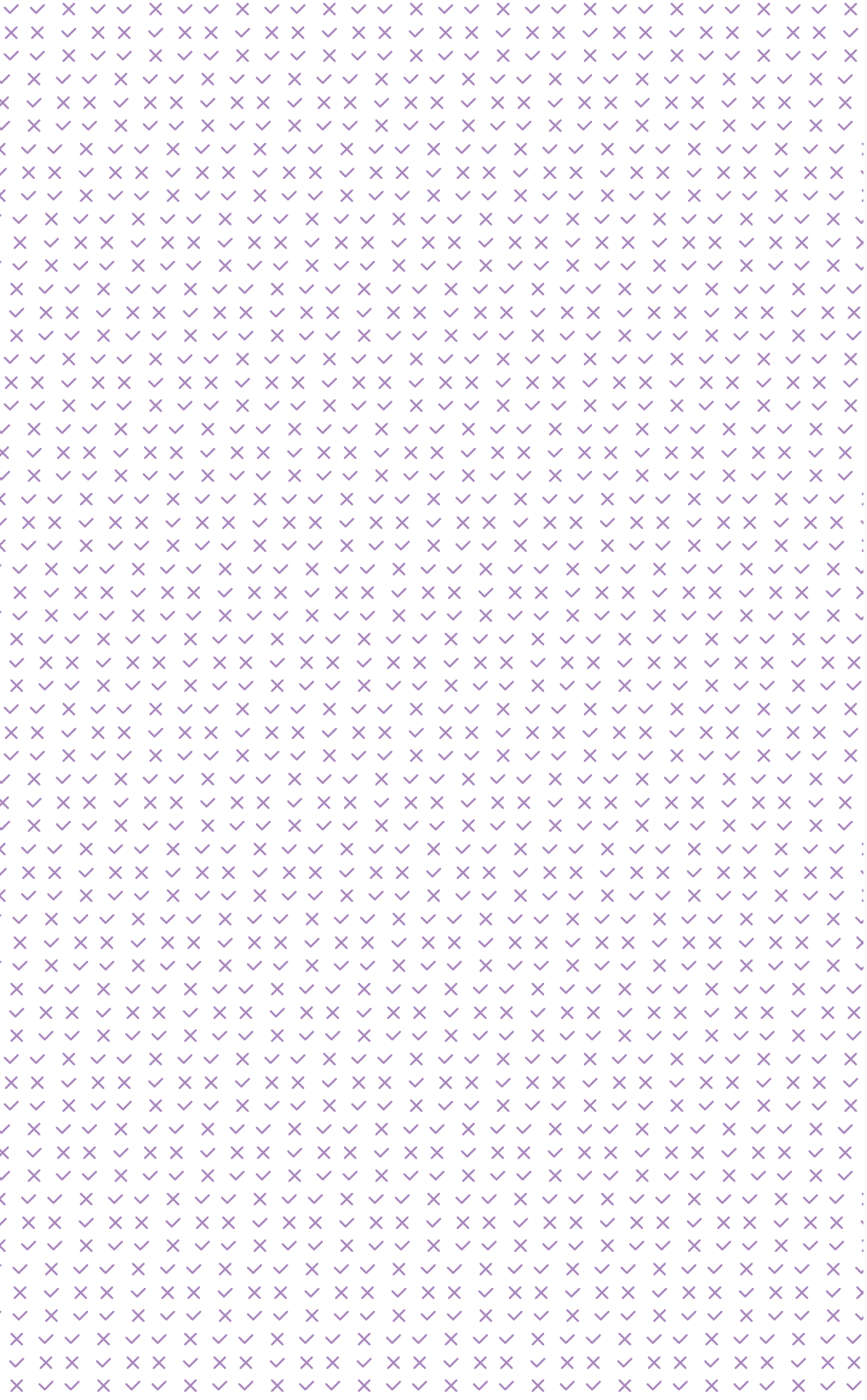
Como hemos podido observar, la protección de los derechos humanos por parte de los Tribunal Electorales locales es un ejercicio que día con día se va fortaleciendo gracias a la evolución que va teniendo el marco jurídico mexicano, lo que engrandece la labor que las magistradas y magistrados integrantes de los Plenos de dichos organismos jurisdiccionales plasman en cada una de sus sentencias.

En esa óptica, la finalidad de dichas resoluciones, tal y como se mencionaba en párrafos anteriores, no busca solamente que las y los denunciados sean sancionados, sino que se genere una



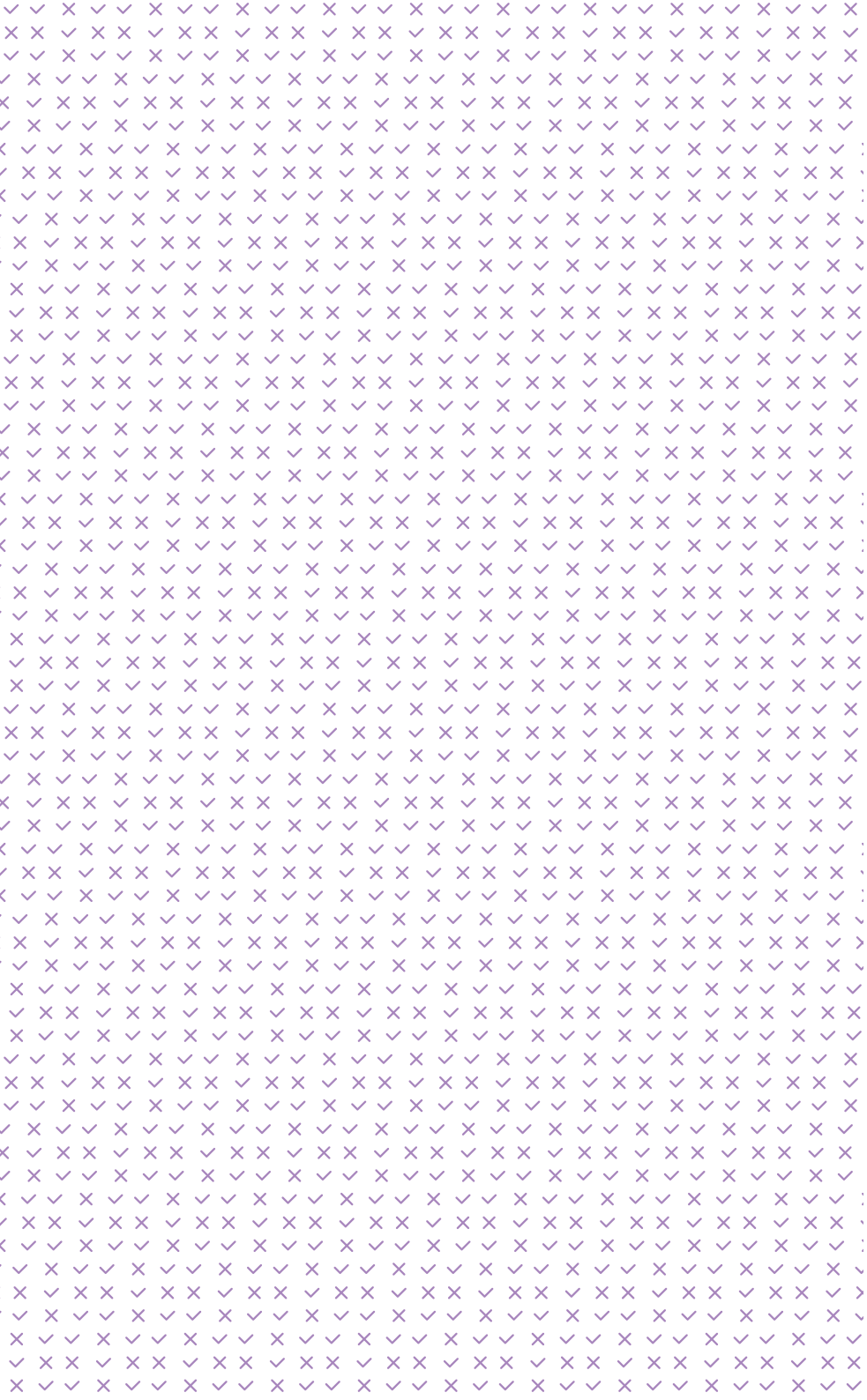
concientización en el sociedad, una sensibilización respecto a los temas que se viven en cada una de las entidades federativas, y que se alcance que los grupos vulnerables tengan una equidad de oportunidades y sus derechos humanos no se vean disminuidos en el actuar de las funciones que desempeñen.





8.3

Sentencias relevantes del Tribunal Electoral de la Ciudad de México



**La protección de los grupos
vulnerables en la Ciudad de México.**
Sentencias relevantes en materia electoral

Martha Leticia Mercado Ramírez
Magistrada Electoral en el TECDMX



Martha Leticia Mercado Ramírez es Licenciada en Derecho por la UNAM. Especialista en Derecho Electoral y diplomada en Derechos Humanos. Cuenta con más de dos décadas de experiencia en el sector electoral en donde ha desempeñado diversos cargos en órganos jurisdiccionales tanto a nivel federal como local. En la Sala Superior del TEPJF fungió como asesora en la Secretaría General, en el Centro de Capacitación Judicial Electoral y directora de Consultas y Difusión de la Coordinación de Jurisprudencia. Asimismo, ha trabajado en la Sala Regional CDMX como coordinadora de Ponencia y como fundadora en la Sala Regional Especializada donde fue Secretaria de Estudio y Cuenta. Actualmente es Magistrada del TECDMX, donde previamente fue directora del Instituto de Formación y Capacitación.

También se ha dedicado al estudio e investigación de temas como: Derecho Electoral en México, Violencia política en razón de género, Propaganda político-electoral, Participación política de la mujer, entre otros.

Es integrante en diversas asociaciones, como: El Consejo Asesor de la Revista Mexicana Estudios Electorales, La Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, La Asociación Mexicana de Juzgadoras, La Asociación de Mujeres Juezas en México, La Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia y The International Association of Women Judges.

El trabajo judicial permite dirimir el conflicto entre dos derechos. Esta es una somera explicación de la potestad jurisdiccional del Estado. La necesidad de crear un brazo estatal que funja como una tercera parte imparcial y coercitiva surgió a partir de las pugnas entre personas gobernadas, es decir, problemas entre particulares.

Con el desarrollo del Estado moderno y la creación de conceptos como *Estado de derecho*, la labor jurisdiccional pasó a ser un derecho protector de las y los gobernados y una garantía que podía hacerse efectiva, incluso, ante los actos realizados por el Estado como autoridad.

A partir de entonces, la progresión de los derechos de las personas ante la actividad de la autoridad fue constante. Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los posteriores pactos en la materia, la persona fue dotada de prerrogativas mínimas, y el Estado, por su parte, fue sujeto a responsabilidades por aquellos actos que afectaran de alguna manera la esfera de derechos de sus habitantes.

La esfera de los derechos políticos y electorales ha sido cambiante y sumamente evolutiva; desde la definición misma de conceptos básicos y claves para comprender la democracia moderna como *ciudadanía* o la limitación y alcance del voto han seguido una curva de desarrollo que exige observar y analizar los actos y las normas que los regían, con la visión de sus tiempos, ante el riesgo de caer en anacronismos.

De esa manera, enumerar sucesos como la apertura de las elecciones a la ciudadanía en general, el establecimiento de la forma de Gobierno, el voto femenino, la potestad de impugnación y la protección de derechos político-electorales antes, durante y después de la jornada electoral es evocar fotografías de una carrera dinámica, constante y que no se detiene.

Es en este entendido que las autoridades involucradas en los procesos democráticos requieren estar al nivel de los sucesos y su ritmo de cambio, el cual parece acelerarse año con año.

Como parte de esa curva evolutiva, el sistema democrático mexicano ha creado y establecido instituciones con diversas funciones que, en su conjunto, protegen desde distintos flancos la vida democrática del país en lo general, y los derechos político-electorales de cada una de sus ciudadanas y ciudadanos en lo particular.

Actualmente el sistema judicial en materia electoral establece las facultades a los tribunales electorales locales para juzgar y aplicar una perspectiva específica y, de ser el caso, emplear control difuso de convencionalidad en aras de maximizar la protección de la ciudadanía.

Aunado a esto, la democratización del país, los cambios en las prácticas electorales, así como en sus actores y medios de comunicación, y el reconocimiento de escenarios donde resulta necesaria una interpretación y aplicación exhaustiva de las normas, han sido los factores para que las sentencias en la materia sean diametralmente distintas a lo que eran, tanto en fondo como en forma y, por ende, sus alcances y pretensiones, más amplios.

En los últimos años, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX) en armonía con los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SS del TEPJF), ha emitido resoluciones de corte vanguardista que trascienden de la mera aplicación de la ley y optan por la personalización de cada caso, tomando en cuenta sus



particularidades y las condiciones y situaciones de sus actores; muchos de estos son casos de trascendencia y relevancia por la novedad de su *litis* o de su resolución.

Es por ello por lo que, en esta entrega, habré de plasmar algunos ejemplos de sentencias relevantes del TECDMX, los cuales siguen un mismo hilo de pensamiento y persiguen los principios que rigen al sistema electoral mexicano a la vez que, a través de sentencias, lo actualizan y mejoran.

Estas sentencias van encaminadas a la protección de los derechos de personas en estado de vulnerabilidad; personas que por una o más condiciones, han visto tradicionalmente disminuidos sus derechos e invisibilizada su participación en los eventos de participación ciudadana. Para efectos de este texto, mencionaremos casos relativos a:

- A. Mujeres;
- B. Personas con discapacidad; y
- C. Pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas de la CDMX

A. MUJERES

Partiendo de la premisa que más de la mitad de la población mundial se compone por este grupo, es comprensible que exista una fuerte y constante campaña para prevenir, perseguir y dar seguimiento a toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de las mujeres; este conjunto de acciones es lo que conocemos como violencia política contra la mujer por razones de género.

Es importante señalar que las prácticas violentas pueden provenir por autoridades del Estado y también por particulares.



Al respecto, el Instituto Nacional Electoral (INE) creó recientemente el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (RNPS); como su nombre lo indica, es un registro que permite, durante un tiempo determinado, consultar quiénes son las personas sancionadas por conductas realizadas en contra de las mujeres, según la gravedad de sus actos.

Es de suma relevancia recalcar que el registro funciona únicamente para personas sancionadas; es decir, aquellos casos en los que una autoridad competente previamente dictaminó y se pronunció al respecto.

Esta sinergia entre autoridades de distinto orden y competencia pone en evidencia la mecánica a dos tiempos del sistema electoral mexicano. La transición a la cultura democrática en México ha sido larga y no exenta de fallos, su evolución nos tiene aquí y ahora, en un formato dual de autoridades en la materia que ejecutan y sancionan con independencia entre sí y bajo el imperio de la ley para garantizar la promoción y respeto a los derechos políticos y electorales de la ciudadanía.

Es así como el registro cuenta entre otros, con dos casos de la Ciudad de México, en ambas ocasiones fueron sanciones dictadas por el TECDMX a través del procedimiento especial sancionador.¹

En el primer caso, se sancionó a un presunto comunicador de redes sociales por violencia política en contra de las mujeres por razón de género. Ello debido a que se acreditó la calumnia sistemática y reiterada que él mismo promovió en contra de una servidora pública del Congreso de la CDMX, quien aspiraba a ser candidata a Alcaldesa por Iztacalco, en el pasado proceso electoral.

Es relevante el uso de violencia por medios digitales, pues las desacreditaciones tuvieron lugar en páginas de redes sociales administradas por el acusado; en ellas se hacía mofa de

1. Expedientes, TECDMX-PES-006/2021 y TECDMX-PES-061/2021.



la apariencia física de la quejosa, empleo de motes, entre otras acciones. En este caso, además de la inscripción en el registro, también se sancionó al infractor con multa, disculpa pública y se le impuso realizar un curso en materia de violencia política por razón de género.

Sobre el segundo asunto, se determinó la existencia de la infracción en contra de una candidata a la Alcaldía de Milpa Alta por violencia política en contra de las mujeres en razón de género, pues durante un debate mencionó que una de sus contrincantes debía su candidatura a su esposo. En este caso, además de la inscripción al registro, se sancionó con multa, disculpa pública y se impuso a la demandada realizar un curso en materia de violencia política en contra de las mujeres por razón de género.

Estas sentencias demuestran que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México se ha convertido en un bastión en el combate y lucha por la erradicación de la violencia política por razón de género, pues sus resoluciones tienen un impacto diferenciador en la arena democrática de nuestra entidad y en la vida de sus actores políticos.

Otro caso significativo es la sentencia² que resolvió la impugnación de un acuerdo emitido por el Consejo Distrital 08 del IECM que realizó la asignación de concejalías por el principio de representación proporcional en Tláhuac.

La inconformidad consistió en una indebida aplicación de la asignación paritaria en la integración de las concejalías, en donde a una fórmula integrada por mujeres fue excluida de la designación, pues el Consejo Distrital determinó que ya se habían otorgado dos de las cuatro concejalías a fórmulas integradas por mujeres, por lo que las restantes debían ser otorgadas a fórmulas integradas por hombres.

Así, se excluyó a la fórmula integrada por mujeres a pesar de haber estado primero en el orden de la lista de representación

2. Expediente TECDMX-JLDC-108/2018.

proporcional, favoreciendo con esto la fórmula masculina, aduciendo una sobrerrepresentación de mujeres.

Caso similar al anterior³ es la impugnación de un acuerdo emitido por el Consejo Distrital 17 del IECM que realizó la asignación de concejalías por el principio de representación proporcional en la Demarcación Territorial Benito Juárez. Nuevamente se habían otorgado dos de cuatro concejalías a fórmulas integradas por mujeres por lo que se designó a una fórmula de hombres a pesar de encontrarse en segundo lugar en el orden de representación proporcional, después de otra fórmula compuesta por mujeres.

En ambos casos se concluyó que la paridad de género fue instituida con la finalidad de impulsar y potenciar la participación de las mujeres —históricamente relegadas— en el ámbito político, por lo cual, una paridad cuantitativa significa el mínimo de una contienda, y es considerado también un resultado paritario cuando la participación de las mujeres supera en número a la de los hombres.

Bajo esa lógica, ante la sobrerrepresentación de hombres son aplicables los ajustes en los cargos, siendo inaplicables en el caso de las mujeres, pues tal supuesto atentaría contra la intención primaria de las acciones afirmativas.

B. PERSONAS CON DISCAPACIDAD

También resulta importante, la impugnación⁴ presentada a raíz de un impedimento que causaba agravio a un servidor público eventual del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) por restringirle su participación en una convocatoria para contratación de personal.

3. Expediente TECDMX-JLDC-120/2018.

4. Expediente TECDMX-JEL-072/2018.

El TECDMX resolvió que los asuntos en los cuales existan personas con discapacidad, deben guiarse por una perspectiva de discapacidad, consistente en observar sus derechos:

- I. De Igualdad y no discriminación;
- II. De igual reconocimiento como persona ante la ley;
- III. De accesibilidad;
- IV. De participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad y de acceso a la justicia; y
- V. Asimismo, deben considerarse los principios del Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en casos que involucren Derechos de Personas con Discapacidad.

Un punto a destacar es que, a pesar de que el actor no fungió como parte promovente en las sentencias que dejaron sin efectos el lineamiento que prohibía la participación de funcionarios eventuales del IECM, sí se le aplicaron dichos efectos, pues es deber del tribunal garantizar el principio de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad.

C. PUEBLOS, BARRIOS ORIGINARIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA CDMX

En un diverso asunto⁵ relacionado con la elección de Representante Tradicional del pueblo originario de San Pedro Mártir, Alcaldía de Tlalpan, destacó que, cuando una persona perteneciente a un pueblo originario de la Ciudad de México interponga un juicio en materia político-electoral, por motivo de inconformidad con los resultados de una elección de Representante

5. Expediente TECDMX-JLDC-140/2018.



Tradicional (Subdelegado(a) Auxiliar del pueblo), se deberá juzgar a la luz de una perspectiva de interculturalidad.

En este caso se confirmó la elección de Representante Tradicional (Subdelegado [a] Auxiliar) del pueblo originario de San Pedro Mártir de la otrora Delegación Tlalpan en el pueblo originario de San Pedro Mártir.

De esta forma logra formularse una conjunción armoniosa entre las vías institucionales y los usos y costumbres de los pueblos, barrios y comunidades indígenas vecindadas en la Ciudad de México; un logro no menor, si tomamos en cuenta la delgada línea existente entre la libertad de usos y la coercitividad de la norma general.

Así, las comunidades antes mencionadas pueden elegir a sus autoridades, personas funcionarias y representantes con total libertad, el marco legal no debe ser un acotamiento de sus prerrogativas, sino una guía por donde puedan encauzar su voluntad.

Existen incontables supuestos en los cuales la función jurisdiccional en materia electoral resulta decisiva. Su número aumenta día con día ante una sociedad tan dinámica y cambiante como lo es la capitalina.

La multiplicidad de realidades, la diversidad de subjetividades, sus interacciones y fricciones y los nuevos criterios legales y sociales que nos rigen, van generando los tabiques que construyen los muros de la democracia.

Las instituciones funcionamos como una suerte de argamasa que cohesionan, une y fortifica la sumatoria de los tabiques, en ese sentido, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México tiene una cualidad muy particular en su función cohesionante: es también un amortiguador que redistribuye el peso entre los ladrillos y evita que la presión de unos resquebraje la debilidad de otros; así, ese muro se erige sólido y fuerte, entre baldosas y hormigón, para que resulte más fuerte, más sólido y más confiable que la mera suma de todos sus elementos.



