

Compilación de comentarios a resoluciones de 2013

Blanca Olivia Peña Molina
Jaime Cicourel Solano
Eduardo Román González
Joaquín Ordóñez Sedeño
Issa Luna Pla



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Compilación de comentarios a resoluciones de 2013

Blanca Olivia Peña Molina
Jaime Cicourel Solano
Eduardo Román González
Joaquín Ordóñez Sedeño
Issa Luna Pla



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2016

342.7108 Compilación de comentarios a resoluciones de 2013 / Blanca Olivia Peña Molina [y
C238c otros cuatro]. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

215 páginas ; 22 cm ; + 1 CD. -- (Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral.
Vertiente Salas Regionales)

ISBN 978-607-708-400-6

1. Cuotas Electorales de Género -- México. 2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -- Sala Regional Guadalajara (México) -- Sentencias. 3. Participación Política de la Mujer -- México. 4. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. 5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -- Sala Regional Ciudad de México (México) -- Sentencias. 6. Derecho Electoral. 7. Control de Convencionalidad. 8. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -- Sala Regional Monterrey (México) -- Sentencias. 9. Inaplicación de Leyes. 10. Derecho Administrativo Sancionador -- México. 11. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -- Sala Regional Toluca (México) -- Sentencias. 12. Protección de Datos Personales. 13. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -- Sala Regional Xalapa (México) -- Sentencias. I. Peña Molina, Blanca Olivia, comentarista. II. Cicourel Solano, Jaime, comentarista. III. Román González, Eduardo, comentarista. IV. Ordóñez Sedeño, Joaquín, comentarista. V. Luna Pla, Issa, comentarista. VI. Serie.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales

Compilación de comentarios a resoluciones de 2013

Primera edición 2016.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-400-6

Impreso en México.

Directorio

Sala Superior

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dr. Pedro Salazar Ugarte

Dra. Elisa Speckman Guerra

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

Secretarios Técnicos

Contenido

Presentación	7

A golpe de sentencias.

Paridad vs. método de selección
de candidaturas en Chihuahua

<i>Blanca Olivia Peña Molina</i>	15

Algunas consideraciones en torno
al derecho a ser votado. Un análisis
estructural y contextual de caso

<i>Jaime Cicourel Solano</i>	59

Alcances del control de convencionalidad
ex officio en materia electoral. Análisis crítico
de la sentencia SM-JRC-124/2013 y
SM-JRC-125/2013 acumulados

<i>Eduardo Román González</i>	107

Inaplicación electoral
por inconstitucionalidad. Un caso
de proporcionalidad en la imposición
de multa y amonestación pública

<i>Joaquín Ordóñez Sedeño</i>	151

Protección de datos personales
en procesos de elección popular

<i>Issa Luna Pla</i>	187

Fichas curriculares	212

Sentencias SG-JDC-48/2013 y acumulados;
SDF-JRC-233/2013; SM-JRC-124/2013
y SM-JRC-125/2013 acumulados;
ST-JRC-40/2013, SX-JRC-70/2013 Incluidas en CD

Presentación

La presente es la segunda entrega de esta colección en su formato de obra compilatoria, la primera surgió como una iniciativa para conjuntar los comentarios de un destacado grupo de especialistas en torno a sentencias que, a juicio de los magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), resultaron relevantes en el marco del proceso electoral federal 2011-2012. Ahora, en el marco de otro proceso electoral, se conserva el formato compilatorio que, entre otras, ofrece la ventaja de constituir una sola y nutrida fuente de consulta.

En esta ocasión, los autores invitados comentan cinco sentencias, una por cada Sala Regional: Guadalajara, Distrito Federal, Monterrey, Toluca y Xalapa.

El texto inicial analiza la sentencia SG-JDC-48/2013 y acumulados, la autora es Blanca Olivia Peña Molina, reconocida académica y activista en cuestiones de género, oriunda del estado de Baja California. La sentencia fue emitida respecto a las demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano interpuestas por cuatro mujeres chihuahuenses, en el marco del proceso electoral local desarrollado en dicha entidad en 2013. Los agravios centrales hechos valer por las solicitantes consistían, en primer lugar, en denunciar

la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del criterio de exención a los partidos políticos para cumplir con la paridad en candidaturas cuando éstas sean resultado de la aplicación de algún método de selección democrático de acuerdo a sus propios estatutos.

El segundo de los agravios centrales se refiere a la inconstitucionalidad e ilegalidad de

la exención al cumplimiento de los criterios de inclusión de suplencia del mismo género en todas las candidaturas a cargos de elección popular así como de la alternancia de género en la integración de listas por el principio de representación proporcional (diputaciones y planillas ayuntamientos).

Las actoras fundamentaron su solicitud en los términos que la Sala Superior del TEPJF lo hizo en la emblemática sentencia SUP-JDC-12624/2011, conocida como caso antijuanitas, y en la jurisprudencia 16/2012 posterior, para exigir a los partidos y coaliciones el cumplimiento de la entonces vigente cuota de género sin simulaciones.

La autora brinda un marco conceptual muy útil para diferenciar la igualdad jurídica (formal) de las mujeres respecto de los hombres de la igualdad sustantiva (material), así como algunos elementos que permiten identificar los avances que se han presentado en México durante los últimos años en ambos rubros de la igualdad. Hace una síntesis de los aspectos torales de la sentencia y, para fortalecer la selección de los elementos que destaca, retoma algunos planteamientos vertidos en la sentencia SUP-JDC-12624/2011, así como en la jurisprudencia 16/2012 y la tesis XXI/2012. Además de mostrarse conforme con el sentido de la sentencia comentada, celebra los alcances que tuvo y que en buena medida motivaron que las leyes electorales de algunas entidades federativas se modificaran no solo para incrementar el porcentaje de las cuotas de género, sino para que en la práctica aumentara el número de mujeres en los órganos de representación popular.

A continuación, Jaime Cicourel Solano, quien fuera director del Centro de Capacitación del Tribunal Electoral del Distrito Federal, comenta la sentencia SDF-JDC-233/2013. El juicio fue promovido por una ciudadana que aparentemente había sido postulada por el partido Movimiento Ciudadano en Puebla como candidata a diputada por el principio de representación proporcional sin que lo hubiera autorizado. Sin embargo, a juicio de la Sala Regional de la IV Circunscripción, con sede en el Distrito Federal, las pruebas aportadas y valoradas indicaban que sí expresó su voluntad para ser postulada y registrada como candidata a dicho cargo de elección.

El autor comienza su exposición con un valioso aporte acerca del uso del lenguaje jurídico, haciendo énfasis en la importancia de simplificarlo en el proceso de elaboración de sentencias para hacerlo más accesible a la ciudadanía, pero sin restarle consistencia. Posteriormente se refiere a dos aspectos procesales que quedan de manifiesto en la sentencia que comenta: la figura del *per saltum* y la denominada prueba de la intención. Al respecto, señala que ambas condicionaron el sentido de la decisión final, sobre todo la segunda —que significó un reto para la Sala Regional—, que consistió en probar un hecho psíquico, no material, referente a la voluntad o consentimiento de la promovente para ser postulada y registrada como candidata a diputada por el principio de representación proporcional.

La segunda parte del trabajo contiene una serie de reflexiones en torno al constitucionalismo contemporáneo y destaca el aporte de la sentencia en esta materia. La sección que continúa conserva el matiz teórico, pero relacionado con los derechos humanos y sus dimensiones, en los que el concepto de permisión juega un papel medular. En suma, y a reserva de la mejor opinión del lector, se trata de un trabajo que hace aportaciones interesantes al debate de algunos de los temas jurídicos de mayor actualidad.

Las sentencias de la Sala Regional Monterrey que son analizadas en esta obra se refieren a los juicios SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013 acumulados, que resolvieron la controversia promovida por el Partido Socialdemócrata de Coahuila y por el Partido Progresista de Coahuila (PPC) contra la sentencia de juicio electoral 118/2013 dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila para resolver, a su vez, la impugnación al acuerdo 65/2013 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila acerca de la asignación de diputados de representación proporcional, en el marco del proceso electoral 2013-2014 en dicha entidad federativa. El origen de esta larga cadena impugnativa estribó en la inconformidad del PPC en torno al acuerdo referido, que establecía las reglas para la integración de las fórmulas de candidatos por ambos principios a diputados al Congreso del estado para el periodo 2015-2017. El acuerdo seguía un criterio transversal en

términos de equidad de género para la selección de candidatos, tanto propietarios como suplentes, algo que el partido actor interpretó como una intromisión en su organización y autonomía. El tribunal local desestimó en su totalidad los agravios que el partido actor pretendía hacer valer, pero consideró que

en plenitud de jurisdicción, podía "analizar si el [Consejo electoral local] cuenta o no con la facultad de realizar [al momento de la asignación de diputados] los ajustes y sustituciones que considere pertinentes y necesarias a las listas registradas por los partidos políticos de sus candidatos a diputados de representación proporcional", sobre la base de lo que denominó un control de convencionalidad *ex officio*.

La Sala Regional Monterrey revocó la sentencia 118/2013 y confirmó el acuerdo que desencadenó todo el procedimiento judicial.

Las resoluciones señaladas son comentadas por Eduardo Román González, quien se desempeña como profesor-investigador en el Departamento de Derecho de la Universidad de Monterrey. El autor comienza por describir con detalle los aspectos centrales del acto impugnado y de la resolución emitida por la Sala Regional Monterrey. Al respecto, celebra el modelo de la sentencia que, en sus palabras, es innovador y "sirve para transmitir adecuadamente el sentido del fallo y las razones que lo sustentan", calificando como acierto que se eviten transcripciones, se utilicen notas a pie de página, se incorpore un glosario que permita el uso de abreviaturas y se utilice un lenguaje no plagado de tecnicismos, entre otras cosas. Para el análisis sustantivo de la sentencia, Román González se refiere a dos ejes principales: uno acerca de "las medidas que pueden adoptarse para promover una mayor equidad de hombres y mujeres en la integración de los órganos públicos electivos" y otro relacionado con "los alcances de la obligatoriedad de los jueces electorales de realizar un control de convencionalidad de oficio en el ámbito de los casos que se les planteen". Dedicar un capítulo para reflexionar acerca de cómo se ha adoptado en México la doctrina del control de convencionalidad y otro acerca de las limitaciones que en la práctica encuentra dicho control, a partir de una documentación que hace de casos concretos.

El cuarto comentario es de la autoría de Joaquín Ordóñez Sedeño, profesor-investigador de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. La sentencia objeto de análisis fue emitida por la Sala Regional Toluca, recaída en el juicio de revisión constitucional ST-JRC-40/2013, promovido por el Partido de la Revolución Democrática en contra de la resolución TEEM-RAP-009/2013, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, por la cual

fue confirmada la resolución dictada por el Instituto Electoral de esa entidad federativa dentro de un procedimiento administrativo incoado contra dicho partido político, derivado de la revisión de los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos de campaña otorgados a los candidatos a presidentes municipales en el proceso electoral local de dos mil once.

Mediante la resolución aludida, con clave IEM/R-CAPYF-20/2012,

se sancionó, entre otros, al señalado partido político, por las irregularidades detectadas en la revisión de los informes ya citados, por lo que le impuso una amonestación pública y dos multas por las cantidades de \$11,816.00 (once mil ochocientos dieciséis pesos 00/100 M.N.) y \$30, 721.60 (treinta mil setecientos veintiún pesos 60/100 M.N.).

De acuerdo con el estudio de fondo de la sentencia,

La causa de pedir se justifica en que, desde la perspectiva del recurrente, la sentencia impugnada vulnera los principios de certeza, legalidad y de exhaustividad, por concretarse a ratificar una resolución administrativa, sin que previamente se analicen los argumentos que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán expuso para calificar la falta en que incurrió el partido político actor ni tampoco aquéllos relacionados con la individualización de la sanción.

Al final, la Sala Regional Toluca estimó que los agravios resultaban infundados e inoperantes, por lo que confirmó la sentencia del tribunal local.

Ordóñez Sedeño elabora su análisis mediante la utilización de un robusto marco teórico que se observa a lo largo del texto, el cual inicia en torno a la selección de las normas de un sistema jurídico determinado que deben ser aplicadas en la resolución de un caso concreto. Al respecto, señala que existen por lo menos tres criterios de pertenencia para clasificarlas: formalista, realista y naturalista, y procede a explicar las diferencias entre aplicación y aplicabilidad. Las aportaciones teóricas abarcan también conceptos como sanción, amonestación y multa, así como su aplicación en el derecho administrativo, o administrativo sancionador electoral en este caso. Es igualmente interesante la explicación que hace respecto al carácter igualitario de la aplicación de la ley y la prohibición en ella implícita acerca de los tratamientos arbitrariamente desiguales.

La sentencia en comento motiva que también se refiera a la dicotomía individualización-proporcionalidad en la aplicación de sanciones y a la manera en que el derecho penal sirve de modelo al derecho administrativo sancionador. Sin embargo, es de destacar que justo en este tema el autor se muestra crítico respecto al criterio seguido por la Sala Regional cuando argumenta disposiciones internacionales en materia de sanciones —tales como la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura—, ya que, en su opinión,

existe la necesidad jurídica de que el juzgador electoral especifique la relación lógico-jurídica entre lo considerado (que es eminentemente de carácter penal y criminal) con la materia electoral, ya que podría ser que los elementos de la proporcionalidad que se establecen en esos criterios penales, nacionales e internacionales, varíen en su contenido de una forma ad hoc a lo electoral y deban ser aplicados con menor rigurosidad, con las consecuencias inherentes a ello.

El lector podrá sacar sus propias conclusiones consultando la sentencia íntegra que se incluye en el disco compacto anexo, junto con el resto de las resoluciones comentadas en esta obra.

El texto con el que cierra esta entrega es de la autoría de Issa Luna Pla, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien comenta la sentencia SX-JRC-70/2013, emitida por la Sala Regional Xalapa del TEPJF. El recurso que le dio origen fue promovido por los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo con clave JIN/005/2013, mediante la cual confirmó el acuerdo por el que se aprobaron los lineamientos y convocatoria del Instituto Electoral de Quintana Roo para el procedimiento de selección y designación de los ciudadanos que fungirían como consejeros presidentes, consejeros electorales de los consejos distritales y municipal, así como vocales de las juntas ejecutivas distritales y municipal para el proceso electoral local ordinario 2013. La litis del caso consistió fundamentalmente en determinar si la interpretación del Tribunal Electoral de Quintana Roo fue correcta o no al considerar que la información proporcionada por los aspirantes a ser designados como consejeros y vocales electorales en la entidad quintanarroense era confidencial y restringida, sin considerar el derecho al acceso a la información y, sobre todo, la prerrogativa de vigilancia a cargo de los partidos políticos. Al final, la Sala Regional confirmó la sentencia al estimar, entre otras cosas que

si bien el derecho de acceder a la información debe ser amplio para los sujetos solicitantes de ésta, también lo es que se encuentra limitado a fin de no restringir y vulnerar los derechos humanos de aquellos que se sujeten a un proceso de elección para conformar órganos electorales en una entidad federativa, como lo es, el respeto a la información personal de éstos.

La autora expone los detalles principales del caso para dar antecedentes al lector; posteriormente, entra a la discusión acerca del tema de acceso a la información de los partidos políticos en procesos electorales, del que destaca que “la intervención de los partidos políticos en procedimientos electorales tiene un trasfondo que se ve íntimamente relacionado con el fortalecimiento y la protección de la democracia en

México”, en tanto que se relaciona con la defensa del interés público. Su exposición, que sustenta citando jurisprudencia tanto del TEPJF como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toca el principio de máxima publicidad y sus límites. Después se refiere al caso concreto que dio motivo a la controversia legal, respecto a la prerrogativa que el artículo 75 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo otorga a los partidos políticos para “participar en la preparación, desarrollo, organización y vigilancia de los procesos electorales”.

En este orden de ideas, analiza con mayor profundidad la confidencialidad de los datos personales en el marco jurídico mexicano, en el contexto de los procesos electorales y, en particular, en el caso concreto resuelto con la sentencia. Antes de ofrecer sus conclusiones, aborda el tema de la autodeterminación y el principio de consentimiento, aplicables en este caso a los titulares de la información de datos personales que el tribunal local buscó proteger, sin que ello implicara trastocar las prerrogativas de los partidos que apelaban a que dicha información se hiciera de su conocimiento. En suma, el comentario de Luna Pla contrasta las legítimas prerrogativas de vigilancia que asisten a los partidos —en las que el acceso a la información resulta fundamental— con la protección de datos personales individuales —en este caso, de los candidatos a consejeros electorales distritales y municipales— cuando no existe consentimiento expreso para su divulgación.

Convencidos de la riqueza que aportan las perspectivas críticas al trabajo jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pone en manos del lector esta segunda entrega en formato compilatorio de la colección Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

A golpe de sentencias.

Paridad vs. método de selección de candidaturas en Chihuahua

Blanca Olivia Peña Molina

Sumario: I. Exposición del caso; II. Principio de igualdad y no discriminación; III. Impacto de la sentencia; IV. Conclusiones, V. Fuentes consultadas.

I. Exposición del caso

En el marco del proceso electoral que tuvo lugar en el estado de Chihuahua en 2013, cuatro mujeres promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).¹ En la impugnación que presentaron las actoras y que motivó la sentencia objeto de este comentario, fueron expuestos agravios que a su juicio transgredían su derecho a ser electas.

Dichos agravios se refieren a algunos preceptos contenidos en la Ley Electoral del Estado de Chihuahua (LEEC) así como en el Acuerdo del Consejo Ge-

¹ Un juicio puede ser promovido por las y los ciudadanos cuando: 1) considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a las precandidatas y candidatas a cargos de elección popular aun cuando no estén afiliadas al partido señalado como responsable; 2) el juicio solo es procedente cuando se agotan previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del partido de que se trate, salvo que los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que lo dejen sin defensa.

neral del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua por medio del cual se establecen los lineamientos y criterios para el registro de candidatos a diputados, miembros del ayuntamiento y síndicos para el proceso electoral 2013. Para que la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) pudiese atraer y sustanciar los actos impugnados, se cumplieron los pasos como se resume en el cuadro 1.

Cuadro 1. Cronología de antecedentes y trámites

Actoras promoventes	Alma Ivette Rodríguez Chacón Moncerrat Elvira Villarreal Torres Olivia Alicia Sáenz Estrada Blanca Amelia Gámez Gutiérrez
Antecedentes	1) El 15 de enero de 2013 inicia el proceso electoral en el estado de Chihuahua. 2) El 12 de abril inicia el periodo de precampañas electorales. 3) El 20 de abril se publica en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el acuerdo emitido con fecha 4 de abril por el Consejo General del instituto estatal electoral, en el que se establecen los lineamientos y criterios para el registro de candidatos a diputados, miembros del ayuntamiento y síndicos del proceso electoral de 2013.
Acto impugnado	Lo constituye el acuerdo emitido por el Consejo General del instituto estatal electoral con fecha 4 de abril.
Presentación de los medios de impugnación	Contra el acuerdo impugnado, el 23 de abril las ciudadanas actoras presentaron ante la autoridad señalada como responsable escritos de demanda de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).
Turnos y raditaciones	La demanda de JDC fue remitida a la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); el 30 de abril la magistrada presidenta determinó registrar los medios de impugnación con las claves SG-JDC-48/2013, SG-JDC-49/2013, SG-JDC-50/2013 y SG-JDC-51/2013 para turnarlos a la Ponencia a su cargo, los cuales fueron radicados para su sustanciación.
Acuerdos plenarios	El mismo 30 de abril y mediante acuerdos plenarios, la magistrada y los magistrados integrantes de la Sala Regional Guadalajara determinaron remitir los expedientes de mérito a la Sala Superior del TEPJF a efecto de que esta determinara lo conducente.
Resolución de la Sala Superior	El 1 de mayo de 2013, la Sala Superior resolvió en el expediente SUP-SFA-8/2013 y acumuladas no ejercer la facultad de atracción solicitada por las actoras, ordenando reenviar a la Sala Regional Guadalajara las constancias correspondientes de los cuatro expedientes, que fueron recibidos en la Oficialía de Partes el mismo día.

Continuación.

Turnos	El 2 de mayo, la magistrada presidenta determinó remitir los expedientes de los juicios a la Ponencia a su cargo, para continuar con la sustanciación conforme el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Recepción de constancias, admisiones, cumplimiento al trámite, admisión de pruebas, propuestas de acumulación y cierres de instrucción	La magistrada instructora acordó la recepción de las constancias que integran los expedientes de mérito; admitió las demandas de los juicios ciudadanos, así como las diversas pruebas aportadas por las actoras; además, al considerar que los medios de impugnación guardaban conexidad, propuso la acumulación de los expedientes SG-JDC-49/2013, SG-JDC-50/2013 y SG-JDC-51/2013, respectivamente, al diverso SG-JDC-48/2013 por ser este el más antiguo, y al no existir diligencias pendientes por desahogar declaró cerrada la instrucción y se reservaron los autos para la elaboración de los proyectos de sentencia.

Fuente: SG-JDC-48/2013, SG-JDC-49/2013, SG-JDC-50/2013 y SG-JDC-51/2013.

Los criterios expuestos en la sentencia SG-JDC-48/2013 y acumulados para dar trámite a los JDC en los que las actoras hicieron valer presuntas violaciones a su derecho de ser electas en los comicios de Chihuahua, se encontraban en el ámbito territorial donde la Sala Regional Guadalajara ejerce jurisdicción,² razón por la cual se declaró su competencia. Asimismo, por tratarse de demandas motivadas en las que existía conexidad con la causa —esto es, señalar a la misma autoridad responsable y, a efecto de que se privilegiara su resolución congruente, pronta y expedita—, se procedió a decretar la acumulación de los expedientes SG-JDC-49/2013, SG-JDC-50/2013, SG-JDC-51/2013 al más antiguo, el SG-JDC-48/2013. Si bien las promoventes en sus demandas apelaron en el sentido de que los JDC fueran estudiados *per saltum*,³ la Sala Superior del TEPJF estimó no ejercer la facultad de atracción solicitada por las actoras, reenviando a la Sala Regional Guadalajara los expedientes para darles trámite; admitidas

² La Sala Regional Guadalajara ejerce jurisdicción en la I Circunscripción Plurinominal. La integran los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

³ Designa la posibilidad de que un tribunal superior —en este caso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— pueda intervenir, de oficio o a pedido de parte, en el conocimiento de causas judiciales sin haber pasado por las etapas normales de intervención de los tribunales de primera o segunda instancia.

las demandas de los JCD promovidos se procedió a la etapa de sustantación.

Por lo que atañe a los requisitos de las demandas y presupuestos procesales, se advirtió que las actoras hicieron valer como agravio violaciones a sus derechos político-electorales en el proceso electoral que se llevaba a cabo en el estado de Chihuahua; confirmando también que los medios de impugnación se presentaron en tiempo y forma ante la autoridad señalada como responsable, ofrecieron todos los recursos de identificación del acto impugnado, los hechos y agravios que estimaron pertinentes cumpliendo con los requisitos de ley.⁴ En resumen, se consideró que:

al estar colmados los requisitos de procedencia y de procedibilidad de los medios de impugnación que se resuelven, y toda vez que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento [...] lo conducente es estudiar los conceptos de agravio expresados en los escritos de demanda (SG-JDC-48/2013, 9).

Agravios impugnados

Los agravios impugnados por las promoventes (ciudadanas Alma Ivette Rodríguez Chacón, Moncerrat Elvira Villarreal Torres, Olivia Alicia Sáenz Estrada y Blanca Amelia Gámez Gutiérrez) fueron básicamente dos, siguiendo el orden argumentativo que se expone a continuación.

Primer agravio. Inconstitucionalidad e inaplicabilidad del criterio de exención a los partidos políticos para cumplir con la paridad en candidaturas cuando estas sean resultado de la aplicación de método de selección democrático de acuerdo con sus propios estatutos. Según lo previsto en el párrafo 3 del artículo 131 de la LEEC; del párrafo 4 del artículo 133 del mismo ordenamiento, así como de los puntos 2.1.1 y 2.2.2, y los considerandos XV y XVIII del acuerdo, en los que se consigna: “Quedando exceptuadas las candidaturas que sean resultado

⁴ Véase artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”, las actoras argumentaron que era inconstitucional la excepción prevista en el párrafo 3 del artículo 131 de la LEEC por transgredir sus derechos político-electorales, esto es, que la exención al cumplimiento del principio de paridad en candidaturas sean resultado de un proceso de elección democrático de acuerdo con los estatutos de cada partido político.

Cuadro 2. Resumen del primer agravio

Agravio 1	Aducen que es inconstitucional la excepción prevista en el párrafo 3, artículo 131 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y que resulta transgresora de sus derechos político-electorales. Exención del cumplimiento de la paridad cuando las candidaturas sean resultado de un proceso de elección democrático de acuerdo con los estatutos de cada partido.
Contenido impugnado	Párrafo 3 del artículo 131 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua; párrafo 4 del artículo 133 del mismo ordenamiento, así como los puntos 2.1.1 y 2.2.2 y los considerandos XV y XVIII del acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Chihuahua. “Quedando exceptuadas las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrática, conforme a los estatutos de cada partido”.
Solicitud	Piden a la autoridad jurisdiccional que se expulse del orden jurídico y se inaplique la restricción del método de candidaturas para cumplimiento de la cuota de género, no solo para el caso de Chihuahua, sino para todas las leyes electorales locales que incluyan este criterio en el ámbito nacional, en congruencia con la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación JDC-12626/2011.

Fuente: Elaboración propia con base en SG-JDC-48/2013 y acumulados, 9-12.

Adicionalmente, las promoventes consideraron que la aplicación de dicho criterio resultaba violatoria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en lo que se refiere a las normas relativas a los derechos humanos, ya que estos deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, lo cual obliga a las autoridades en el ámbito de su competencia a promover, respetar, proteger y garantizarlos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, existiendo la obligación de reparar el daño resultado de cualquier violación que se cause. Por lo anteriormente expuesto, las

demandantes solicitaron la inaplicación de este precepto no solo para el caso del estado de Chihuahua, sino para todas las entidades federativas donde estuviese vigente en sus leyes electorales, en congruencia con los argumentos vertidos en la sentencia emitida por la Sala Superior JDC-12626/2011 durante el proceso electoral federal 2011-2012.

Segundo agravio. Se estimaron inconstitucionales e ilegales la exención al cumplimiento de los criterios de inclusión de suplencia del mismo género en todas las candidaturas a cargos de elección popular, así como de la alternancia de género en la integración de listas por el principio de representación proporcional (diputaciones y planillas ayuntamientos). Por lo que atañe a la ilegalidad, las promoventes señalaron lo estipulado en el párrafo 2 del artículo 131 de la LEEC, según el cual:

Los partidos políticos promoverán y garantizarán, en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del Estado, a través de la postulación a cargos de elección popular en el Congreso del Estado y ayuntamientos, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

Lo que estaba en franca contradicción con lo dispuesto en los puntos 2.1.1 y 2.2.2 del acuerdo, que a la letra consideró:

[...] 2.1.1 Se respetará la cuota de género, cuando el 50% de candidatos propietarios sea del mismo sexo, regla aplicable también a los suplentes. Los partidos políticos procurarán, en la medida de lo posible, registrar formulas del mismo sexo.

[...] 2.2.2 En lo que corresponde a los candidatos propietarios, la lista deberá observar una alternancia de género. En la integración de las formulas los partidos políticos procurarán, en la medida de lo posible, la postulación de fórmulas del mismo sexo.

El argumento esgrimido fue que la obligación de garantizar la paridad en candidaturas prevista en la LEEC era atenuada en el acuerdo

impugnado al añadir que “los partidos procurarán, en la medida de lo posible, la postulación de fórmulas de un mismo sexo”; dicho de otra forma: “quedando como una obligación facultativa y no como un imperativo en los términos de ley” (SG-JDC-48/2013 y acumulados, 14). En concordancia con lo anterior, las promoventes solicitaron la inaplicación de:

1) El apartado 4 del artículo 133 de la LEEC.

Las candidaturas a miembros de los ayuntamientos se registrarán por planillas integradas cada una por un presidente municipal y el número de regidores que determine el Código Municipal, todos con su respectivo suplente, ante la asamblea municipal correspondiente. Las planillas no podrán contener más del 50% de un mismo sexo de candidatos propietarios, porcentaje que también aplica a los suplentes. En las listas de regidurías se aplicará un principio de alternancia de sexo en el registro de propietarios. Para los cargos de suplencia deberá guardarse el mismo porcentaje sin ser obligatoria dicha alternancia.

2) Los incisos 2.1.1 y 2.2.2 del acuerdo impugnado, ya que según los argumentos vertidos en las demandas, la autoridad electoral se excedió en su facultad reglamentaria al definir lo que debe entenderse por método democrático, tal como se consigna en el considerando décimoquinto.

Décimo quinto.- Que acorde a lo que establece el artículo 7 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, es obligación de los Estados tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales, lo que ha provocado que los entes legislativos adecuen el ordenamiento legal mexicano con

acciones afirmativas hacia la igualdad de género. En consonancia con lo anterior, el artículo 41, numeral 1, inciso a), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, establece como obligación de los partidos políticos y coaliciones integrar en sus candidaturas una participación equilibrada de ambos sexos, promoviendo la participación del pueblo en la vida democrática bajo una perspectiva de género, es decir, tomando todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación y la injusticia hacia las mujeres, así como la violación de sus derechos. Asimismo, el artículo 131 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, ha determinado que corresponde a los partidos políticos y coaliciones el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, promoviendo y garantizando la igualdad de oportunidades, y procurarán la paridad de género en la vida política del Estado, a través de la postulación a cargos de elección popular en el Congreso del Estado y ayuntamientos, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Quedando exceptuadas las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrática, conforme a los estatutos de cada partido (Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chihuahua 2013, 19).

Cuadro 3. Resumen del segundo agravio

Agravio 2	Inaplicación del párrafo 4 del artículo 133, 2.1.1 y 2.1.2 y XVIII del acuerdo impugnado, que no obliga a postular candidaturas suplentes del mismo sexo sin ser obligatoria la alternancia de género en los casos de diputaciones por la vía plurinominal y fórmulas de regidurías.
Contenido impugnado	Las candidaturas a miembros de los ayuntamientos se registrarán por planillas integradas cada una por un presidente municipal y el número de regidores que determine el código municipal, todos con su respectivo suplente, ante la asamblea municipal correspondiente. Las planillas no podrán contener más de 50% de un mismo sexo de candidatos propietarios, porcentaje que también aplica a los suplentes. En las listas de regidurías se aplicará un principio de alternancia de sexo en el registro de propietarios. Para los cargos de suplencia deberá guardarse el mismo porcentaje sin ser obligatoria dicha alternancia.
Solicitud	Señalar que la autoridad electoral que emitió el acuerdo impugnado se excedió en su facultad reglamentaria, al definir en el considerando XV lo que se entiende por proceso democrático.

Fuente: Elaboración propia con base en SG-JDC-48/2013 y acumulados, 12-4.

La sentencia destaca que las actoras fundamentaron su solicitud en los mismos términos que la Sala Superior del TEPJF sustentó en la sentencia SUP-JDC-12624/2011 y jurisprudencia⁵ 16/2012 posterior, para exigir a los partidos y coaliciones el cabal cumplimiento de la cuota por los principios de mayoría y representación proporcional para integrar candidaturas del mismo género durante el proceso electoral federal 2011-2012. La sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados resolvió que los agravios de mérito estaban sustancialmente fundados y eran suficientes para modificar el acuerdo impugnado.⁶

Los efectos de la sentencia SUP-JDC-12624/2011 fueron los siguientes:

- 1) Eliminar del acuerdo impugnado lo que debe entenderse por procedimiento democrático.
- 2) Cuando un partido elija candidaturas de mayoría relativa mediante proceso de elección democrático, deberá presentar como mínimo 120 y 26 candidatos de un mismo género a diputados y senadores, respectivamente, según lo dispuesto en el artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).
- 3) Las listas de representación proporcional deberán integrarse por segmentos de cinco candidaturas, y en cada uno de estos segmentos habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada (Peña 2011).
- 4) Para dar cabal cumplimiento al artículo 220 del Cofipe que atañe a la cuota, la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos de un mismo género.
- 5) En el caso de las listas de candidaturas al Senado, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género (SUP-JDC-12624/2011, 87).

⁵ Jurisprudencia: conjunto de las sentencias, decisiones o fallos dictados por los tribunales de justicia o las autoridades gubernativas.

⁶ Véase sentencia JDC-14855/2011 en la que la Sala Superior confirmó el acuerdo impugnado por segunda ocasión, al considerar que los alegatos presentados por ciudadanos varones respecto de las posibles consecuencias en su derecho de ser votados eran estipulaciones que carecían de elementos objetivos y concretos.

En el caso de la jurisprudencia 16/2012, se consignó que:

Cuota de género. Las fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 4º, 51, 57, 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 20, párrafos 3 y 4, 218, párrafo 3, 219, párrafo 1, y 220 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que las fórmulas de candidatos a diputados y senadores postuladas por los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deben integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios del mismo género. De lo anterior, se advierte que la finalidad es llegar a la paridad y que la equidad de género busca el equilibrio en el ejercicio de los cargos de representación popular. Por tanto, las fórmulas que se registren a efecto de observar la citada cuota de género, deben integrarse con candidatos propietario y suplente, del mismo género, pues, de resultar electos y presentarse la ausencia del propietario, éste sería sustituido por una persona del mismo género, lo que además trascenderá al ejercicio del cargo, favoreciendo la protección más amplia del derecho político-electoral citado (jurisprudencia 16/2012, 19).

Si bien el ámbito de aplicación fue distinto, *mutatis mutandis*, se consideraron sustancialmente vinculadas con los derechos humanos y político-electorales de las mujeres.

Metodología y estudio de fondo

Por razones de método, el análisis de fondo de los argumentos expuestos por las promoventes del JDC se desagregaron en dos aspectos:

- 1) Los planteamientos orientados a combatir la constitucionalidad de los preceptos legales y reglamentarios impugnados, a saber, aquellos que prevén la excepción de cumplimiento de la cuota de gé-

nero (paridad en este caso), que sean resultado de procesos de elección democrático, así como aquellos vinculados con disposiciones para integrar fórmulas de candidaturas de un mismo sexo y alternancia en listas

- 2) Los formulados en contra de la autoridad administrativa electoral de Chihuahua por considerar que excedió su facultad reglamentaria al definir lo que debería entenderse por método democrático de selección de candidaturas según los estatutos de cada partido político.

En la fase de estudio de la inaplicación de los preceptos impugnados a la LEEC y al acuerdo del Consejo General del instituto estatal electoral, el proyecto elaborado por la Ponencia de la magistrada presidenta de la Sala Regional Guadalajara, Mónica Aralí Soto Fregoso, se destaca el nuevo modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad (Ferrer y Sánchez 2013; Bustillo 2013) instaurado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),⁷ resultado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos que entró en vigor en junio de 2011.⁸

Con base en el artículo 1ro constitucional reformado, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución

⁷ La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio origen, entre otras, a las siguientes tesis: Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos; Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad; Parámetro para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos.

⁸ El texto constitucional reformado en 2011, en su título primero, está dividido en cuatro capítulos que contienen 38 artículos. El capítulo I trata acerca de los derechos humanos y sus garantías. Los artículos más relevantes del título primero son: 1) Artículo 1. Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano y no podrán suspenderse salvo en los casos y las condiciones establecidas en la misma Constitución; obliga a las autoridades mexicanas a respetar y proteger los derechos humanos y, además, prevenir, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, y 2) 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Referente a la familia, establece derechos de salud y vivienda, alimentación y esparcimiento.

federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio *pro personae* (SG-JDC-48/2013 y acumulados, 19).

Frente a la obligación de protección y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, es importante subrayar que, de acuerdo con el párrafo 6 del artículo 99 de la CPEUM, a los medios de control de constitucionalidad que de manera exclusiva ejercía el Poder Judicial Federal se adicionó el que realiza el TEPJF⁹ y que se resume en la facultad de no aplicar leyes en la materia electoral que sean contrarias al texto constitucional, denominado en lenguaje jurídico control de convencionalidad *ex officio*. Lo anterior, con fundamento en la Tesis sobre control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad, que a la letra dice:

De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio *pro persona*. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde

⁹ Reforma constitucional efectuada en 2008.

los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. 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 (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia [tesis P. LXVIII/2011 (9ª)].

La sentencia expone a detalle el contenido de los artículos 4 y 40 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Chihuahua, así como los artículos 4, 16, 17, 41 y 133 de la LEEC, en los que se consignan las obligaciones de los partidos políticos en materia de paridad de género, estableciéndose como un mandato que estos no podrán registrar más de 50% de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, propietarias y suplencias, para diputaciones y cargos edilicios.

Destaca, por su relevancia con el acto impugnado, la excepción prevista en el artículo 16, párrafo 3, que señala que la paridad no aplicará cuando las candidaturas a diputados y regidores de mayoría relativa sean resultado de un proceso de elección democrático conforme los estatutos de cada partido. Así como también el criterio previsto en el artículo 133, párrafo 5, que explícitamente señala que cuando por razones aritméticas no sea posible obtener 50% de candidatos a regidores para ambos sexos, deberá utilizarse el porcentaje que esté más cercano a la paridad.

II. Principio de igualdad y no discriminación

En el análisis de fondo se destaca que ha sido criterio de la Sala Regional Guadalajara que la cuota de género debe cumplirse con indepen-

dencia del método que los partidos políticos utilicen para la designación de candidatos, toda vez que los procedimientos previstos en los estatutos partidistas como regla general son democráticos, por lo que la disposición legal debe hacerse efectiva en candidaturas a cargos de elección tanto de regidores como de diputados (SUP-JDC-12624/2011).

Para sustentar el criterio anterior se alude a distintos tratados internacionales¹⁰ ratificados por el Estado mexicano que son vinculantes con la CPEUM por lo que atañe a la protección y garantía del acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), la Convención de Belém do Pará, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.¹¹

En el capítulo I, De los derechos humanos y sus garantías, la CPEUM mandata lo siguiente:

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, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse [...].

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia el Estado

¹⁰ Según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (ONU 1969), por tratado internacional se entiende cualquier "acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular". Ratificada por México en septiembre de 1974, tiene como objetivo regular las relaciones internacionales entre distintos países con la finalidad de respetar los tratados, acuerdos y demás convenios.

¹¹ En adición se encuentran otros instrumentos internacionales, entre los que destacan la Declaración de Atenas (Cumbre Europea Mujeres en el Poder 1992), la Convención Interamericana Sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujer (Conferencia Internacional Americana 1952), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (UNICEF 1994), así como la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL 2008), el Consenso de Quito (CEPAL 2007) y el Consenso de Brasília (CEPAL 2010).

deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los DD HH en los términos que establezca la Ley [...].

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, de salud, religión, opinión, preferencias sexuales, estado civil o cualesquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por lo que atañe al marco regulatorio o a la legislación secundaria vigente en México para proteger el principio de igualdad y no discriminación contra las mujeres, se cuenta también con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003); la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006); así como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2006).¹² En concordancia con lo anterior, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley para preservar la igualdad y la no discriminación:

El principio de igualdad y no discriminación es una norma de orden público internacional que no admite pacto en contrario. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico (Serrano y Arjona 2012, 73).

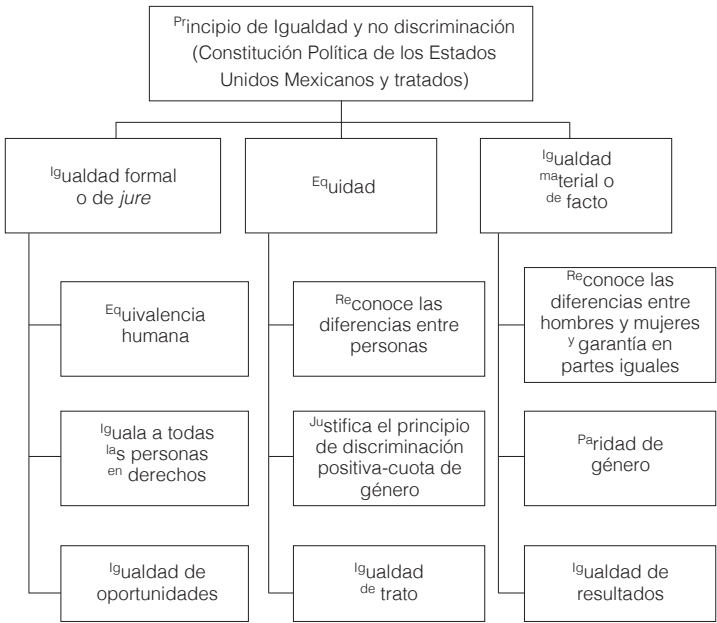
De la igualdad formal a la igualdad material

La hermenéutica jurídica contenida en el texto de la sentencia respecto del principio de igualdad y no discriminación constituye una interpre-

¹² Estas leyes constituyen los instrumentos jurídicos que México ha aprobado para dar respuesta a algunos de los compromisos adoptados con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. De estas tres, está pendiente el Reglamento de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en tanto que la Ley para la Igualdad cuenta con reglas para la organización y funcionamiento de un sistema nacional; la función de observar el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad recae en la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

tación que recurre a los principios de la doctrina y jurisprudencia en la materia, resultando útil para dilucidar las nociones de dicho precepto a la luz de la justicia electoral con perspectiva de género. Cabe destacar, en este sentido, la distinción que se establece entre los conceptos de igualdad formal o *de jure* e igualdad material o *de facto*, no solo para quienes legislan sino para quienes tienen la obligación de interpretarla y aplicarla; más aún, para quienes sin ser expertas en la materia son sus principales sujetos de derechos: las mujeres.

Figura 1. Evolución jurídica del principio de igualdad



Fuente: Elaboración propia con base en García (2008).

El principio de igualdad y no discriminación reconoce explícitamente los derechos humanos de todos los individuos y la obligación del Estado para salvaguardarlos; también se denomina igualdad jurídica, *de jure* o formal. Este principio jurídico iguala las diferencias que existen entre las personas, no solo en razón del género y edad, sino también de raza, etnia, creencias religiosas, discapacidades, condición social,

preferencia sexual o ideología política. Por lo que atañe a la igualdad material, también denominada igualdad sustantiva, real o *de facto*:

[...] se puede afirmar que persigue dos propósitos inmediatos: a) elevar a rango constitucional el reconocimiento explícito a la diferencia entre mujeres y hombres como obligación de protección del derecho, y b) ampliar la garantía para que dicho precepto jurídico se exprese a través del criterio de paridad con igualdad de resultados. A diferencia de las cuotas, la paridad constitucional es una medida definitiva porque reformula la concepción del poder político concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido en partes iguales entre hombres y mujeres; un nuevo 'contrato social' para regir la vida en sociedades democráticas (Peña 2014, 4).

De igual forma, es de subrayarse que el establecimiento de acciones afirmativas en la modalidad de cuotas de género¹³ que gradualmente se incorporaron a la legislación electoral con el objetivo de revertir la posición de desventaja de las mujeres para ser candidatas a cargos de elección popular—como es el caso del estado de Chihuahua—, tiene sustento en el principio de progresividad como parámetro de interpretación de los derechos humanos.

Por progresividad debe entenderse gradualidad y progreso del derecho a proteger, entendiendo por gradualidad el establecimiento de metas a corto, mediano y largo plazos para los ámbitos en los que aplique la acción afirmativa de carácter temporal; en resumen, se trata de hacer patente que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar en un periodo determinado para ser evaluada su efectividad; más aún:

[...] de manera complementaria al principio de progresividad, la prohibición de regresividad indica que una vez logrado el avance en el

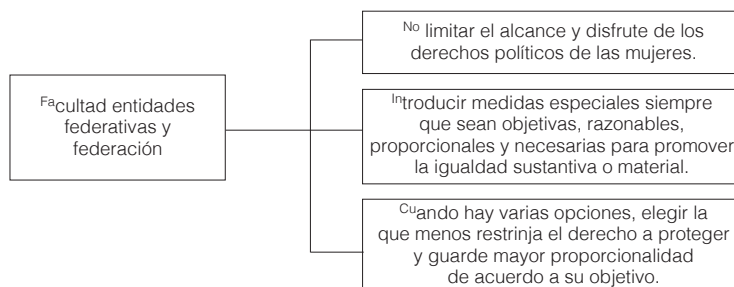
¹³ En materia electoral, los conceptos de igualdad y equidad no son equivalentes. Equidad significa igualdad de trato o trato proporcional a personas diferentes mediante el principio de discriminación positiva como fundamento jurídico para justificar acciones afirmativas como las cuotas de género que son medidas compensatorias y temporales. Mientras que la igualdad material o sustantiva se materializa en candidaturas paritarias 50-50% para mujeres y hombres; no tienen el mismo significado ni amplitud, aunque tengan el mismo objetivo: garantizar el derecho de las mujeres a participar en los asuntos públicos y ser electas.

disfrute de los derechos, el Estado no podrá disminuir el nivel alcanzado (Serrano y Arjona 2012, 85).

Hasta antes de la reforma constitucional de 2011, únicamente se reconocía el principio de igualdad en su aspecto formal, pero a partir de la reforma en la que se estableció el bloque de constitucionalidad y nuevo paradigma de derechos humanos, el principio de progresividad ha fortalecido la adopción de acciones afirmativas¹⁴ tendientes a lograr iguales oportunidades para competir en cargos de elección popular, lo cual constituye el reconocimiento explícito del principio de igualdad material o sustantiva.

Es decir, son una forma de discriminación positiva, una medida que tiende a reducir las diferencias de facto que se dan entre diversos grupos sociales, en el caso, hombres y mujeres, de manera tal que el grupo históricamente vulnerable se vea beneficiado con su aplicación [...] un aspecto fundamental al tomar en cuenta si las elecciones tienen una orientación democrática, radica en la medida en la que se garantice el acceso equitativo, de ambos géneros, a las candidaturas a cargos de elección popular (SG-JDC-48/2013, 38-9).

Figura 2. Restricciones a los derechos políticos



Fuente: Serrano y Arjona (2012, 82).

¹⁴ El sistema de cuotas fue aprobado por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (ONU 1995) en la “Plataforma de acción”, que en el punto que atañe a la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, fundamenta sus objetivos estratégicos y medidas con el argumento de que uno de los propósitos era alcanzar el acceso efectivo de la mujer a los ámbitos de toma de decisiones políticas en 50% para 2005.

Por esta razón, la facultad de regulación tanto de la Federación como de las entidades federativas no debe restringir los derechos políticos, sino promover su ampliación, lo cual implica, para los impartidores de justicia, conceder a todas las personas la protección más amplia o favorable por el principio *pro personae*.

Por consiguiente, se considera que la interpretación del principio de igualdad desde un punto de vista material y no meramente formal, expande los efectos protectores del mismo, brinda una protección más amplia y se cumple la obligación de esta autoridad jurisdiccional de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano a la igualdad, de conformidad con los principios de universalidad [...], interdependencia [...], indivisibilidad [...] y progresividad (SG-JDC-48/2013, 37).

Agravios fundados, infundados y efectos de la sentencia

Del análisis de los argumentos esgrimidos para fundamentar los agravios, el contenido impugnado y solicitudes interpuestas por las promoventes, a juicio de la Sala Regional se concluyó lo siguiente: respecto del párrafo 3 del artículo 131 de la LEEC; párrafo 4 del artículo 133 del mismo ordenamiento, así como de los puntos 2.1.1 y 2.2.2 y los considerandos XV y XVIII del acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Chihuahua, se consideró un agravio fundado.

La cuota de género (paridad) prevista en la LEEC debe cumplirse con independencia del método que se utilice para la designación de candidatos, pues los procedimientos previstos en los estatutos partidistas son democráticos. Por tanto, la igualdad de oportunidades a cargos de elección popular debe observarse en candidaturas a diputaciones como fórmulas o planillas a cargos edilicios. El efecto de la sentencia consistió en ordenar la inaplicación de los artículos 131, párrafo 3, y 133, párrafo 4, de la LEEC en los términos y para los efectos precisados en el último considerando de la ejecutoria.

De los fundamentos esgrimidos y a juicio de la Sala Regional, el precepto impugnado transgredió lo dispuesto en los tratados internacionales signados por México al hacer nugatoria la cuota de género establecida en la legislación electoral local, tal como sostuvo la Sala Superior al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-12624 y acumulados; la cuota de género en el registro de candidaturas de mayoría relativa requiere de su aplicación e interpretación con perspectiva de género.

El análisis de los casos concretos relativos a posibles vulneraciones al derecho de la igualdad entre los géneros, no debe realizarse sobre la base de entendimientos o interpretaciones implícitas de los hechos, pues dicho proceder es contrario al criterio que ordena potencializar los derechos humanos y, a contrario sensu, interpretar de forma restrictiva las excepciones o límites a los mismos (SG-JDC-48/2013 acumulados, 42).

De lo anterior se desprende que la excepción prevista en el párrafo 3 del artículo 131 de la LEEC configura un supuesto restrictivo que carece de justificación, pues en la práctica hace nugatorios los derechos que pretende tutelar; reconocer como válida la excepción es tanto como sostener que la acción afirmativa puede ser eliminada por innecesaria. En concordancia con lo anterior, el tribunal concluyó que la cuota prevista en el caso de Chihuahua consistente en postular 50% de candidatos hombres y 50% mujeres debería cumplirse con independencia del método que los partidos adopten para su designación, toda vez que, como ya se indicó, dichos métodos son procedimientos democráticos.

Es importante hacer notar, como de hecho se expone en el texto de la sentencia, que no constituía impedimento para proceder a favor del acto impugnado la resolución que la SCJN determinó respecto a las acciones de inconstitucionalidad 63/2009, 64/2009 y 65/2009 que en esa ocasión no favorecieron a las demandantes en su exigencia de cabal cumplimiento al principio de paridad previsto en la ley, ya que, de acuerdo con el marco jurídico vigente para ese año (2009), el parámetro de validez con el cual se contrastó la norma electoral fueron, básicamente, los artículos 1 y 4 de la CPEUM, dejando fuera del cote-

jo a los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano; con la reforma de 2011, la inclusión del nuevo bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos constituyó una obligación que es exigible para garantizar el derecho a proteger.

Por lo que atañe a la solicitud de expulsar del orden jurídico del ámbito nacional, la restricción contenida del cumplimiento de la cuota de género por el método de selección democrático de candidatura en congruencia con la sentencia del TEPJF JDC-12624/2011, la Sala Regional Guadalajara se declaró imposibilitada para ordenar su inaplicación en las 32 entidades federativas, incluido el Distrito Federal, como lo solicitaban las demandantes, por carecer de atribuciones para materializarla, según se estipula en el artículo 6, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME). Por esta razón, el agravio se consideró infundado y sin efecto.

En atención a la solicitud de inaplicación del párrafo 4 del artículo 133 de la LEEC, así como de los puntos 2.1.1, 2.1.2 y XVIII del acuerdo impugnado, se estimó fundado que para el registro de fórmulas del mismo género, sin ser obligatoria en la ley la alternancia de género en el caso de las suplencias, tanto en listas a diputados plurinominales como en listas de regidurías, deberán contemplarse suplencias del mismo género en la postulación a dichos cargos, y con ello cumplir con la regla de alternancia.

De acuerdo con el precepto contenido en la ley y el acuerdo de la autoridad electoral que estipulaba que los partidos procurarían, en la medida de lo posible, conformar sus fórmulas por integrantes del mismo género, sin ser obligatoria la alternancia en el caso de las suplencias, la Sala Regional Guadalajara consideró fundados los agravios. Primero porque conforme a lo previsto en la CPEUM y los tratados internacionales de los que México es parte, así como la normatividad del estado de Chihuahua, los partidos están obligados a procurar la paridad de género en la vida política de la entidad; esto es, debe aceptarse el efecto vinculante para que los partidos cumplan con el porcentaje de registro de candidatos de distintos sexos en partes iguales. Al restituir los criterios de alternancia y suplencia del mismo género se garantiza que, en caso de renuncia de una legisladora propietaria y al ser sustituida por una

suplente mujer, se conserva el equilibrio y representación de género en el ejercicio del cargo respectivo en el congreso local y ayuntamientos.

Como efecto de restitución de este agravio se ordenó a la autoridad electoral eliminar el considerando XVIII del acuerdo impugnado, así como el párrafo 4 del artículo 133 de la ley, a fin de restituir el ejercicio pleno que las actoras consideraron vulneraba su derecho a ser postuladas en condiciones de igualdad para ser electas. En resumen, se garantizó el cumplimiento de paridad en candidaturas en la integración de listas y planillas, con suplencia y alternancia del mismo género al congreso y regidurías.

Por último, se estimó infundado el agravio que impugnaba a la autoridad electoral local en el sentido de que se había excedido en su facultad reglamentaria al definir en el considerando XV lo que debería entenderse por método democrático, en los mismos términos que lo hiciera la Sala Superior en su sentencia 12624, pues no son equiparables. Lo anterior en razón de que en esa ocasión el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (CGIFE) emitió un acuerdo en el que, efectivamente, interpretó lo que a su juicio debería entenderse por proceso democrático de selección de candidaturas, mientras que en el caso del órgano electoral de Chihuahua solo se acogió a lo que mandata el artículo 131 de su marco regulatorio en materia electoral. Sin embargo, la Sala Superior recomendó:

No es óbice a lo anterior, la manifestación de las enjuiciantes, en el sentido de que este caso debe resolverse de la misma manera que los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, en los cuales la Sala Superior de este tribunal, calificó como sustancialmente fundados los agravios, y consideró que eran suficientes para modificar el acuerdo impugnado en aquella instancia (SG-JDC-48/2013, 58).

**Cuadro 4. Resumen de la sentencia por tipo de agravio
y solicitudes de las actoras**

Agravios	Sentencia
Inaplicación, exención, cumplimiento, cuota por método democrático de selección de candidaturas a cargos de elección popular en el caso Chihuahua.	Agravio fundado. La cuota de género prevista en el caso de Chihuahua (paridad), debe cumplirse con independencia del método que se utilice para la designación de candidatos, pues los procedimientos previstos en los estatutos partidistas, como regla general, son democráticos.
Expulsión del orden jurídico nacional del criterio de exención al cumplimiento de la cuota por método democrático de selección de candidaturas.	Agravio infundado. La Sala Regional se declara imposibilitada para ordenar la inaplicación del criterio de exención en las 32 entidades federativas al carecer de atribuciones.
Integración de listas y planillas de candidaturas suplentes del mismo género con alternancia.	Agravio fundado. Para el registro de fórmulas del mismo género y sin ser obligatoria en la ley la alternancia de género en el caso de las suplencias, los partidos deberán contemplar suplencias del mismo género y regla de alternancia.
Autoridad electoral local se excedió al definir lo que debe entenderse por método democrático.	Agravio infundado. La autoridad electoral en el caso de Chihuahua, a diferencia del Consejo General de Instituto Federal Electoral, solo se acogió al contenido del artículo 131 de la ley.

Fuente: Elaboración propia con base en SG-JDC-48/2013 y acumulados.

Sentencia SUP-JDC-12624/2011

¿Por qué las actoras fundamentaron su solicitud haciendo alusión a la sentencia SUP-JDC-12624/2011? Una breve descripción de la importancia que revistió dicha sentencia en materia de justicia electoral con perspectiva de género se justifica para entender el sentido y trascendencia de la argumentación que sustentaron los agravios esgrimidos por las promoventes del caso Chihuahua.

Durante el proceso federal electoral 2011-2012 un grupo de mujeres promovió un JDC al considerar que el CGIFE había violentado

su derecho a participar en condiciones de igualdad previstas en los artículos 219 y 220 del Cofipe para ser electas. Lo anterior, según las actoras, se desprendía del acuerdo CG327/2011 que las y los consejeros habían tomado como criterios aplicables para la etapa del registro de precandidaturas y candidaturas; los considerandos que el CGIFE estimó aplicables en la materia fueron los siguientes.

Cuadro 5. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los criterios aplicables para el registro de candidaturas

Acuerdo CG327/2011	Mediante el cual se establecen los criterios aplicables para el registro de candidaturas para el proceso electoral 2011-2012
Registro de candidaturas	1. La totalidad de solicitudes de candidaturas por mayoría relativa (MR) y representación proporcional (RP) en ningún caso incluirán más de 60% de candidatos propietarios de un mismo género.
Excepción de la aplicación de cuota Método democrático	2. <i>Quedan exceptuadas las candidaturas de MR que sean resultado de un proceso de elección democrático que cumpla con alguna de las siguientes características:</i> 1) <i>Elección directa de la militancia.</i> 2) <i>Elección directa de la ciudadanía.</i> 3) <i>Elección indirecta mediante una convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos exprofeso por dicha militancia (artículo 219.2).</i> 3. <i>En caso extremo de que no se elija a ningún candidato de MR mediante método democrático, cada partido o coalición postularía hasta un máximo de 180 candidatos a diputados y 38 a senadores de un mismo género por el principio de mayoría relativa.</i>
Suplencia del mismo género	4. <i>Las postulaciones que cumplan con la cuota de género deberán procurar “[...] que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género”.</i>
Alternancia de género en las listas de RP	5. Las listas de RP se integrarán por segmentos de 5 candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá 2 candidaturas de género distinto, de manera alternada.

Nota: Según el acuerdo CG327/2011 del Instituto Federal Electoral. Los criterios no incluidos en el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales están en cursivas.

Fuente: IFE 2012.

Al ser de conocimiento público y como resultado de dicho acuerdo, un grupo de ciudadanas¹⁵ militantes de los partidos Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza y Revolucionario Institucional promovieron dos JDC ante la Secretaría Ejecutiva del IFE para impugnar algunos de los criterios incluidos y considerarlos contrarios a la garantía de sus derechos políticos. El CGIFE turnó dicha demanda a la Sala Superior del TEPJF para su desahogo; los agravios sustentados en la impugnación se resumen en el cuadro 6.

Cuadro 6. Motivo de la impugnación del acuerdo CG327/2011

Impugnación del acuerdo CG327/2011	Promoventes: María Elena Chapa y otras mujeres de distintos partidos políticos, 10 en total. Fecha: 7 y 8 de noviembre de 2011
Agravio 1	Que de cumplirse la “recomendación” de acuerdo con la frase “procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género”, las mujeres perderían la posibilidad de ser postuladas en todas las fórmulas en las que el propietario fuese un hombre.
Agravio 2	Que al definir en el acuerdo lo que ha de entenderse por “procedimiento democrático”, la autoridad obliteró el sentido de la norma excediendo el ejercicio de la facultad reglamentaria de que goza.

Fuente: Sentencia SUP-JDC-12624/2011.

La Sala Superior resolvió que los agravios de mérito estaban sustancialmente fundados y eran suficientes para modificar el acuerdo impugnado, quedando reflejados en la sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados.¹⁶

La sentencia de la Sala Superior fue directa, clara e inatacable y tuvo los siguientes efectos.

¹⁵ María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara.

¹⁶ Véase la sentencia JDC-14855/2011 en la que la Sala Superior confirmó el acuerdo impugnado por segunda ocasión, al considerar que los alegatos presentados por ciudadanos varones respecto de las posibles consecuencias de su derecho a ser votados eran estipulaciones que carecían de elementos objetivos y concretos.

- 1) Eliminar del acuerdo del CGIFE impugnado, lo que debe entenderse por procedimiento democrático.¹⁷
- 2) Cuando un partido elija sus candidaturas de mayoría relativa mediante proceso de elección democrático, deberá presentar como mínimo 120 y 26 candidatos de un mismo género a la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, respectivamente, según lo dispuesto en el artículo 219 del Cofipe.
- 3) Las listas de representación proporcional, deberán integrarse por segmentos de cinco candidaturas, y en cada uno de estos segmentos habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.
- 4) Para dar cabal cumplimiento al artículo 220 del Cofipe que atañe a la cuota, la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos de un mismo género. En el caso de las listas de candidaturas al Senado, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género (Peña 2011, 31).

Es necesario hacer notar que la sentencia 12624 dejó claramente asentado que todos los métodos de selección de candidaturas contenidos en los estatutos de los partidos políticos con registro son democráticos según lo dispuesto en la Carta Magna. Por esta razón, entre otras, se considera inválido que el CGIFE se excediera en sus facultades y determinara por la vía de un acuerdo los criterios de exención del cumplimiento de la cuota de género prevista, en ese momento, en el Cofipe. Al abundar en el cuerpo de la sentencia, la Sala Superior afirmó que si los métodos de selección de candidaturas no fuesen democráticos no serían admisibles en principio por dicho órgano electoral (IFE); razón primera que las y los legisladores tuvieron para justificar esta acción afirmativa como lo mandataba el Cofipe, por lo tanto, la cuota de género debía considerarse un mecanismo democrático.

El CGIFE acató el fallo de la Sala Superior y ordenó a los partidos cumplir con los efectos de la sentencia para corregir la proporción de candidaturas a registrar a los cargos de elección popular para cumplir

¹⁷ Véase Peña (2011).

con la cuota estipulada en el Cofipe sin excepciones. Tiempo después, la Sala Superior estableció jurisprudencia obligatoria¹⁸ con el rubro de cuota de género por la que se obliga a los partidos a integrar con personas del mismo sexo sus fórmulas de candidatos (titulares y suplentes) a diputados y senadores por ambos principios.¹⁹

Cuadro 7. Jurisprudencia y tesis 2012

Jurisprudencia 16/2012	Cuota de género. Las fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género.
Tesis XXI/2012	Equidad de género. Interés jurídico para promover juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).

El carácter de obligatoriedad y exigibilidad de la jurisprudencia aprobada sentó un importante precedente para futuros procesos electorales no solo del ámbito federal sino también de gobiernos subnacionales, toda vez que posee carácter vinculatorio y aplica exprofeso en la postulación de candidaturas suplentes del mismo género, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional. De esta forma, frente a la renuncia de una diputada propietaria, la suplencia garantiza mantener el equilibrio en la proporción del número de legisladoras electas, evitando un posible fraude a la acción afirmativa incluida en el marco regulatorio.

Sin embargo, como ya se señaló en párrafos anteriores, en el caso de la solicitud formulada por las demandantes de los JDC para el estado de Chihuahua, la Sala Regional Guadalajara estimó que la autoridad electoral local no se había excedido en sus facultades en los términos que lo hizo el CGIFE, sino que había aplicado el contenido del

¹⁸ La jurisprudencia aprobada por mayoría de seis votos a uno tiene su fundamento jurídico en el artículo 232, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que estipula que para establecer jurisprudencia obligatoria se requieren tres precedentes en el mismo sentido, cuando se trate de sentencias de la Sala Superior. Asimismo, conforme al último párrafo del citado artículo, se requiere la declaración formal de obligatoriedad por parte de la Sala Superior.

¹⁹ <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis/nVigentesTerceraCuartaEpoca/njurisprudenciavigente/nsalasuperior/n2012/J-16-2012.htm>.

párrafo 3 del artículo 13 de la LEEC, que a la letra dice: “Quedan exceptuadas de la disposición anterior las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”. Aunque también reconoció la necesidad de transitar a la eliminación del criterio de excepción por método de selección de candidaturas previsto entonces en el Cofipe, ya que de acuerdo con la reforma constitucional resultaba a todas luces contrario a derecho.

III. Impacto de la sentencia

Chihuahua fue una de las primeras entidades federativas en el ámbito nacional que adoptó la cuota de género en su legislación electoral, resultado de la reforma efectuada en 1997. La Ley Electoral del Estado de Chihuahua incorporó la exigencia de garantizar mayor participación en la vida política mediante la postulación de cargos de elección popular al Congreso y ayuntamientos. De esta forma, quedó establecido que los partidos no podrían contener más de 70% de candidaturas de un mismo género para los cargos a diputaciones y planillas de los ayuntamientos. La ley también consignó que el instituto electoral debería integrarse con un máximo de 70% de ciudadanos de un mismo género, a excepción de los representantes de partidos políticos y cuando no concurrieran a la convocatoria pública el número suficiente de ciudadanos para cubrir la proporcionalidad. En el caso de los tres magistrados que integran el tribunal estatal electoral, uno debería ser de género distinto al de los otros dos.

La inclusión de la cuota en la LEEC constituyó un avance significativo respecto a la norma electoral del ámbito federal vigente en la década de 1990, ya que el propio Cofipe presentaba rezago en esta materia, pese a las sucesivas reformas que fueron incorporando acciones afirmativas para revertir la subrepresentación política de las mujeres en cargos de elección popular.²⁰ No fue sino hasta 12 años después, con

²⁰ Como se sabe, la reforma de 1993 incluyó por vez primera una recomendación a los partidos de incrementar la postulación de candidatas mujeres pero no constituyó ninguna obligación. La reforma de 1996, si bien recomendaba no postular más de 70% de candidaturas de un mismo género, no previó sanciones por incumplimiento. No fue sino hasta la reforma del año 2002 que

la reforma efectuada en 2009, que se abandonó la cuota de género y se incluyó el principio de paridad aplicable a candidaturas propietarias y suplentes por los principios de mayoría relativa, representación proporcional para diputaciones y regidurías, acción afirmativa que superó la cuota de 60-40% contemplada en el Cofipe.

La nueva LEEC incorporó sanciones por incumplimiento con la negativa de registro de listas de candidatos. Sin embargo, como ya se indicó en los agravios impugnados en la sentencia que se comenta, quedaron excluidas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección democrático conforme a los estatutos internos de cada partido político. Para la postulación por el principio de representación proporcional se incluyó la obligación de integrar listas con alternancia de género pero solo en candidaturas propietarias.

Cuadro 8. Diseño de aplicación del principio de paridad en candidaturas según la Ley Electoral del Estado de Chihuahua en 2009

Criterios	Descripción
Paridad	Los partidos políticos y coaliciones deberán integrar en sus candidaturas una participación equilibrada de ambos sexos, promoviendo la participación del pueblo en la vida democrática desde una perspectiva de género, es decir, tomando todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación y la injusticia hacia las mujeres, así como la violación de sus derechos. Incluye cuota paritaria 50-50% para candidaturas propietarias y suplentes por los principios de mayoría relativa y representación proporcional y regidurías.
Aplica paridad por el principio de MR	Sí, aplica paridad.
Aplica paridad por el principio de RP	Sí, aplica paridad.
Aplica paridad de candidaturas y planillas de ayuntamientos	Sí, aplica paridad.

se especificó que la cuota de 70% era aplicable a candidaturas a diputados y senadores por ambos principios, previendo que en las listas plurinominales en cada uno de los tres primeros segmentos se incluyera una candidatura de género distinto, al tiempo que previó sanciones explícitas por incumplimiento aplicables a los partidos.

Continuación.

Criterios	Descripción
Aplica paridad en suplencias	Sí aplica paridad en suplencias RP y ayuntamientos.
Sanción por incumplimiento de la cuota	Sí, con negativa al registro de candidaturas.
Excepción	Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de MR que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.
<i>Best loser</i>	No incluye fórmula "mejor perdedor".
Alternancia	Contempla alternancia de género en integración de listas de RP solo candidaturas propietarias.
Financiamiento, capacitación de mujeres	Obliga a los partidos a aplicar de 15% de financiamiento ordinario para capacitación y liderazgo político de las mujeres.

Fuente: LEEC (2009).

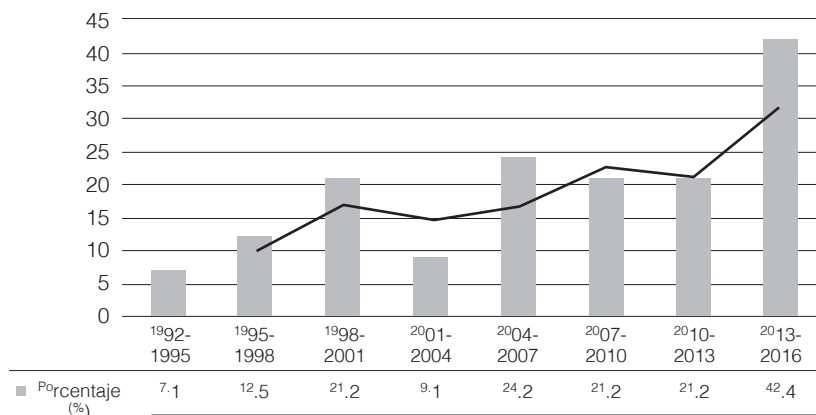
Impacto de la sentencia SG-JDC-48/2013 y acumulados en el proceso electoral del estado de Chihuahua

Las acciones afirmativas adoptadas en el marco regulatorio electoral de Chihuahua tuvieron impactos diferenciados que no siguieron una tendencia incrementalista. A la luz de los resultados obtenidos después de la aprobación de la cuota 70% de candidaturas para un género, se aprecia un impacto positivo en el número de diputadas electas, que pasó de 12.5 a 21.2%, sin embargo, en el siguiente periodo la integración de la LX Legislatura (2001-2004) presentó una drástica disminución porcentual, alcanzando solo 9 por ciento.

Como puede apreciarse en la gráfica 1, durante tres periodos legislativos consecutivos los porcentajes apenas superaron 20% de mujeres electas, colocándose muy por debajo del umbral mínimo considerado de 30% para constituir una masa crítica con poder de decisión e influencia en el congreso. En resumen, de un total de 33 escaños que

conforman el congreso local, el número absoluto de diputadas electas nunca fue mayor a 8 (24.2%).

Gráfica 1. Porcentaje de diputadas electas por periodo legislativo en el Congreso del estado de Chihuahua



Fuente: Datos de 1992 a 2007, retomados de Reynoso y Dángelo (2006). Datos de 2006 a 2009, Inegi e Inmujeres (2009). Datos de 2010 a 2016, ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional (2013).

Resulta paradójico que después de la reforma de 2009, que incluyó la aplicación de 50% de candidaturas para mujeres y hombres respectivamente, el porcentaje de diputadas electas no haya presentado incremento significativo; lo anterior solo puede ser calificado como efecto negativo y resultado directo del obstáculo que presentaba el exención del cumplimiento de la paridad según el método democrático de selección de candidaturas. Sin embargo, para las elecciones de 2013 y como efecto directo del fallo de la sentencia SG-JDC-48/2013, las mujeres lograron la cifra histórica de 42.4%, duplicando de 7 a 14 diputadas en total, 9 por el principio de mayoría relativa y 5 por el principio de representación proporcional, colocando al estado de Chihuahua por encima de la media nacional de 26.8% en 2013 (ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional 2013, 35). Más aún, lograron un incremento porcentual superior al alcanzado en la Cámara de Diputados, con 37%, y el Senado, con 32.8%, para el periodo 2012-2015, resultado del fallo de la sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados.

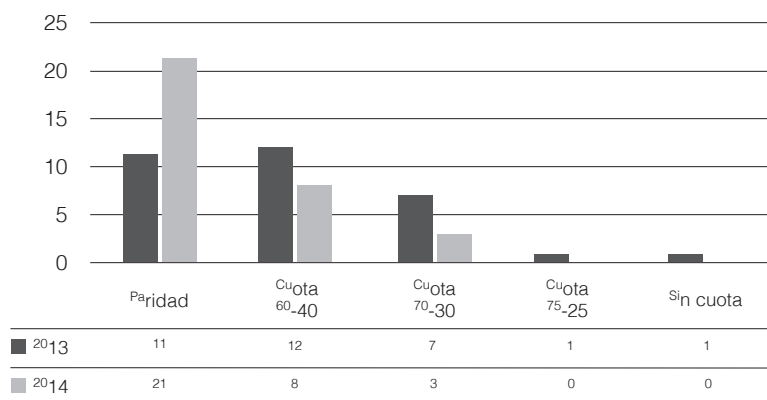
Cabe hacer notar que la reforma electoral de 1997, en el caso de Chihuahua, no incluyó como criterio de excepción el método democrático de selección de candidaturas para cumplir con la cuota; el porcentaje estipulado era de 70% máximo para un mismo género y tenía carácter de obligatorio, independientemente del proceso de nominación aplicado por los partidos políticos. Es altamente probable que por esta razón, después de puesta a prueba la cuota, el número de diputadas electas prácticamente se haya duplicado para el periodo que comprendió de 1998 a 2001. Por lo que concierne a la reforma de 2009, que elevó el estándar de los derechos políticos de las mujeres al adoptar la postulación de 50% de candidaturas para ambos géneros, incluyó un “candado” por demás injusto e inconstitucional: la excepción por método democrático, lo cual quedó reflejado en el porcentaje (21.2%) de diputadas electas en los comicios del periodo inmediato a su aplicación 2010-2013.

En concordancia con lo anterior, adquiere mayor relevancia el dictamen de la sentencia JDC-048-2013 que obligó a los partidos políticos en contienda al cabal cumplimiento del principio de igualdad material contemplado en la ley, ordenando la inaplicación del mismo obstáculo que la sentencia JDC-12624 identificó en el proceso electoral federal 2011-2012 y que dio como resultado, *mutatis mutandis*, cifras históricas en el número de diputadas y senadoras electas, como ya se indicó.

Impacto de la sentencia SG-JDC-48/2013 en el contexto de las entidades federativas

La sentencia SG-JDC-48-2013 y acumulados tuvo un impacto positivo que trascendió el ámbito local, si se considera el panorama que guardaba la protección de los derechos político-electorales de las mujeres en los códigos electorales de las entidades federativas en 2013.

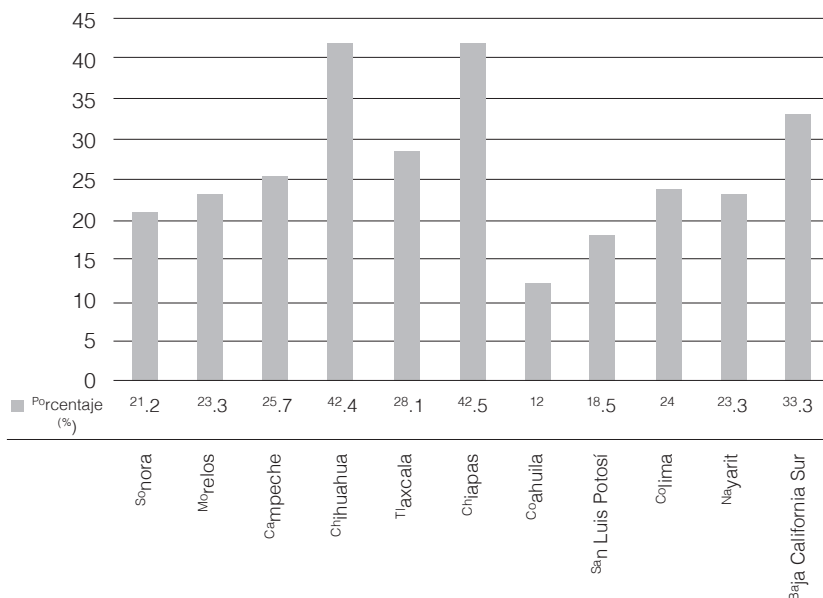
Gráfica 2. Número de entidades federativas por tipo de acción afirmativa incorporado en su legislación electoral local (2013 y 2014)



Fuente: ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional (2013, 37). Portales electrónicos de los congresos locales, órganos electorales y diarios oficiales de las entidades federativas, consultados entre el 2 de mayo y el 12 de agosto de 2014. Acopio de información, Teresa Hevia.

Como se muestra en la gráfica 2, en 2013 se registró un avance por lo que atañe al número de estados cuya legislación electoral incluía la paridad 50-50% o cuota de género 60-40% para candidaturas a cargos de elección popular, representando 71.8% (23 entidades); abandonar el gradualismo de la cuota se expresaba como una tendencia irreversible, no obstante, dicho avance no quedó reflejado en los porcentajes de diputadas electas, a excepción de Chiapas y Chihuahua, que superaron 40%, y Coahuila, con 12%, el porcentaje más bajo.

Gráfica 3. Porcentaje de diputadas electas por entidad federativa con paridad en sus códigos electorales (2013)



Fuente: ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional (2013, 37).

Lo que resulta importante subrayar es que la forma en que fue incorporada la paridad en los códigos electorales no tuvo el impacto deseado; de un total de 366 diputaciones elegibles en los congresos locales con paridad, solo 76 mujeres eran diputadas electas, representando un promedio de 20.7 por ciento. Lo anterior constituye la evidencia empírica para afirmar que si bien la adopción de acciones afirmativas como la paridad constituye el estándar más alto para la protección del derecho de las mujeres a ser electas (igualdad *de facto* o material), resultaba insuficiente para garantizar mayor equidad entre los géneros; esto fue consecuencia, sin duda, de distintos factores del diseño en que fue concebida la cuota paritaria. Así se advierte cuando se analizan las distintas modalidades que estaban vigentes hasta octubre de 2013.

Cuadro 9. Criterios de aplicación, umbrales exigibles por tipo de candidatura y exención al mandato de paridad por entidad federativa (2013)

Entidad	Porcentaje de masa crítica (%)	Criterios y umbrales	Exenciones, aplicación de principio de paridad
Campeche	25.7	Aplica paridad, principio de representación proporcional y ayuntamientos.	Exentas candidaturas por mayoría relativa (MR), resultado consulta directa.
Chiapas	42.5	Aplica paridad de candidaturas por ambos principios y para ayuntamientos.	Exentas candidaturas por MR y ayuntamiento resultado consulta directa.
Chihuahua	21.1	Aplica paridad de candidaturas por ambos principios y para ayuntamientos.	Exentas candidaturas por MR, y representación proporcional (RP) y ayuntamiento por método democrático según estatutos de partidos.
Coahuila	12.0	Aplica paridad de principio de MR propietarios; por RP hasta 5/9 diputados de género distinto; síndicos y regidoras paridad si es número par y 60/40 si es impar.	Exentas candidaturas de MR, resultado método de selección directa.
Colima	24.0	Aplica paridad de candidaturas por el principio de RP y ayuntamientos.	Aplica 70/30 por el principio de MR, exenta candidaturas MR resultado consulta directa.
Guerrero	19.5	Aplica paridad MR; 70/30 diputados RP y ayuntamientos.	Exentas candidaturas MR y ayuntamiento resultado consulta directa.
Morelos	23.3	Aplica paridad de candidaturas por el principio de representación proporcional y ayuntamientos.	Aplica 70/30 por el principio de mayoría relativa, exentas candidaturas MR resultado consulta directa.

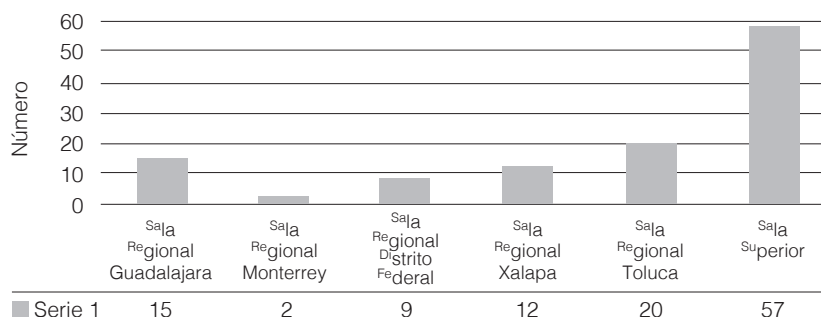
Continuación.

Entidad	Porcentaje de masa crítica (%)	Criterios y umbrales	Exenciones, aplicación de principio de paridad
San Luis Potosí	29.6	Aplica paridad de candidaturas a diputaciones por los principios de MR y RP, planillas de ayuntamientos y listas de candidaturas, regidurías RP, propietarias y suplentes.	Sí cuando el método de selección de candidaturas sea resultado de voto directo, para registro por el principio de MR.
Sonora	21.2	Aplica paridad de candidaturas por ambos principios, ayuntamientos e integración de organismos electorales.	Exentas candidaturas MR y ayuntamiento resultado de consulta directa.
Tlaxcala	18.8	Aplica paridad de candidaturas por ambos principios e integración de organismos electorales.	Exentas candidaturas MR, RP y ayuntamiento resultado de consulta directa.

Fuente: Consulta de códigos o leyes electorales de las entidades federativas con paridad en candidaturas en octubre de 2013.

Resultado de un análisis de contenido de las leyes o códigos electorales, se advertía que en los factores de diseño el principal obstáculo para la aplicación del principio de paridad lo constituía el exentar a los partidos o coaliciones de su cumplimiento cuando acreditaran aplicación de método democrático (o voto directo) en los procesos de selección de candidaturas según lo estipularan sus estatutos internos. Hasta hace relativamente pocos años este problema fue desestimado en los estudios de las pautas de acceso de las mujeres a un cargo de elección popular, por fortuna, se ha extendido entre las mujeres de los distintos partidos políticos una cultura de la legalidad respecto a la protección de sus derechos políticos-electorales, convirtiéndose en las demandantes más frecuentes de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano presentados ante las Salas que integran el TEPJF.

Gráfica 4. Sentencias con perspectiva de género por tipo de Sala del Tribunal Electoral (2006-2013)



Fuente: Sentencia SUP-JDC-12624/2011.

Para acreditar la afirmación anterior, en el periodo de 2006 a 2013, las cinco Salas Regionales del TEPJF emitieron un total de 58 sentencias; en el caso de la Sala Superior, por sí sola, sumó 57 sentencias en este mismo lapso. Lo que es destacable a efecto del análisis del grado de protección de los derechos políticos de las mujeres en las entidades federativas son las sentencias que en 2013 ordenaron la inaplicación de los “candados” previstos en los marcos regulatorios de algunas entidades federativas donde, como ya se indicó, el método de selección de candidaturas constituía un criterio legal para evadir el cumplimiento de las acciones afirmativas (paridad o cuota).

Particular atención merece, además de la sentencia SG-JDC-48/2013 y acumulados, la SG-JRC-11/2013, que emitió también la Sala Regional Guadalajara, ya que en ambos casos obligó a los partidos políticos al cumplimiento de las acciones afirmativas contempladas en sus leyes electorales (cuota 60-40 en el caso de Baja California), en concordancia con el criterio contemplado en la sentencia emitida por la Sala Superior JDC-12624/2011 durante el proceso electoral federal 2011-2012 que, como ya se señaló, sentenció que todos los métodos de selección de candidaturas contenidos en los estatutos de los partidos políticos son democráticos y constitucionales, por lo que no es justificable exentarlos del cabal cumplimiento de la cuota de género o paridad.

**Cuadro 10. Sentencias de la Sala Regional Guadalajara
con perspectiva de género, 2013**

Sala Regional/ fecha	Recurso	Sentencia
Sala Guadalajara 18/04/2013	SG-JRC-11/2013 juicio de revisión constitucional	Baja California. Cuota de género (60-40) debe cumplirse con independencia del método que se utilice para la designación de candidatos. Se ordenó eliminar la definición de “procesos de elección democrática” de su legislación electoral. Obtuvo 32% de diputadas electas (antes tenía 28%).
Sala Guadalajara 28/05/2013	SG-JDC-48/2013 juicio para la protección de derechos político- electorales del ciudadano	Chihuahua. Se mandata la inaplicación de los artículos 131 párrafo 3 y 133 párrafo 4 de la ley electoral estatal. Dichos preceptos exceptuaban el cumplimiento del principio de paridad a cargos de elección a diputaciones y ayuntamientos y alternancia de género en listas plurinominales. Obtuvo 42.4% de diputadas electas (antes tenía 21%).

Fuente: Sentencia SUP-JDC-12624/2011.

Los resultados de la inaplicación de los obstáculos impugnados por las promotoras de los JDC quedaron de manifiesto en los porcentajes de mujeres electas que arrojó cifras inéditas, en el caso que ocupa, de 42.2%, y en el caso de Baja California, 32% por ciento. Todo parece indicar que a “golpe de sentencias” las mujeres han logrado eliminar algunos de los obstáculos legales que impedían el cabal cumplimiento del principio de paridad como garantía del derecho a ser electas en condiciones de mayor equidad política en razón del género.

IV. Conclusiones

La impartición de justicia electoral constituye una de las obligaciones del Estado mexicano para la protección y garantía de los derechos político-electorales de las mujeres, por esta razón se argumenta que para juzgar con perspectiva de género es necesario: 1) analizar la concepción del sujeto que está detrás de una determinada norma, evaluan-

do el impacto diferenciado entre hombres y mujeres en su aplicación, 2) explorar si la aplicación de una norma significa discriminación de género mediante la reproducción de estereotipos de hombres y mujeres, y 3) establecer una estrategia jurídica adecuada para evitar el impacto de la discriminación en cada demanda sujeta a sentencia. A la luz del análisis de la sentencia SG-JDC-48/2013, estos preceptos quedaron ampliamente demostrados y acordes con una interpretación garantista en el sentido de que su aplicación no debe ser restrictiva al principio de igualdad y no discriminación contenido en la CPEUM y los tratados y leyes secundarias. El análisis de la sentencia emitida por la Sala Regional Guadalajara con fecha 15 de mayo de 2013 está jurídicamente fundamentado por lo que atañe a los agravios que se encontraron fundados, ya que hace referencia no solo al *corpus iuris* internacional en derechos humanos y políticos de las mujeres, sino también, y primordialmente, a las obligaciones que tiene el Estado mexicano en materia de respeto, protección, garantía y difusión de los derechos político-electorales de las mujeres.

El desglose de argumentos del grado de exigibilidad en esta materia, así como la interpretación propersona del marco regulatorio contenido en la CPEUM y leyes secundarias así lo acreditan. Dicha fundamentación jurídica se sostiene en un sistema conceptual que se corresponde con la incorporación de la perspectiva de género y la impartición de justicia electoral, para dar cuenta de la naturaleza del problema que sustentan las promotoras en los JDC, problema que no era privativo del estado de Chihuahua, como quedó demostrado con la evidencia empírica disponible. Paralelamente, destaca la importancia que tiene como antecedente la sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados que emitió la Sala Superior con fecha 30 de noviembre de 2011, que tuvo como consecuencia el incremento inédito en el número de diputadas y senadoras electas en el proceso electoral 2012, al obligar a los partidos y coaliciones a postular 40% al menos de candidaturas de hombres o mujeres para ocupar dichos cargos. Lo anterior, en razón de que la Sala Superior, en ese caso particular, estimó que el CGIFE se había excedido en su facultad reglamentaria para interpretar lo que debía entenderse por método de selección democrático.

El 5 de diciembre de 2013 se materializó una nueva y profunda reforma en materia político-electoral; la Cámara de Diputados aprobó en lo general y con amplio consenso (81.8% de votos a favor) el dictamen (Senado de la República 2013) de reforma a la CPEUM más ambicioso y no menos controversial por su alcance, para finalmente el 10 de febrero de 2014 ser promulgada por el Ejecutivo federal. En el amplio y diverso contenido de la iniciativa de decreto aprobada se incluyeron y aprobaron la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) en sustitución del Cofipe y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) en la que se deberían establecer: “[...] las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, así como las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones” (Gaceta Parlamentaria 2014, 48). La exigencia de paridad constitucional superó toda expectativa, ya que no solo contempló su aplicación en candidaturas a cargos de elección de las Cámaras de Diputados y de Senadores, sino que incluyó su exigibilidad en candidaturas a diputaciones de los congresos locales.

Al momento de redactar estas conclusiones y como resultado del intenso proceso de armonización que mandata la reforma constitucional, un total de 21 estados han reformado sus leyes electorales e incorporado la paridad estricta como criterio para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular eliminando cualesquier impedimento de tipo procedimental para su cabal cumplimiento. Sin duda se asiste a un logro histórico solo equiparable con la conquista del derecho al sufragio femenino que hace 61 años se decretó en la Carta Magna y que sin duda continuará presentando retos importantes en su aplicación en los ámbitos federal y nacional.

Quizás el mayor aporte conceptual de la sentencia SG-JDC-48/2013 es haber establecido y justificado jurídicamente no solamente que lo opuesto a la igualdad formal o *de jure* es la desigualdad *de facto* entre hombres y mujeres; sino también que su reconocimiento explícito es condición *sine qua non* para garantizar la igualdad de oportunidades, de trato y de resultados: ser igual no es sinónimo de ser idéntico, pero ser diferente no significa ser inferior.

V. Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, instancia: Pleno, t. XXXI (enero).
- Bustillo Marín, Roselia. 2013. *Líneas Jurisprudenciales. Equidad de género y justicia electoral*. México: TEPJF.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Cámara de Diputados. LXII Legislatura. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/CPEUM_crono.htm.
- CEDAW. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/basic.esp.htm>.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: IFE.
- . 2009. México: TEPJF
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2009. México: TEPJF
- . 2014. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/CPEUM.htm> (consultada en septiembre de 2014).
- Decreto de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/429>.
- Elecciones en México. Marco legal entidades federativas. Disponible en http://www.eleccionesenmexico.org.mx/marco_legal-local.php.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rubén Sánchez Gil. 2013. *Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad*. México: SCJN/OACNU-DH/CDHDF.

- García Prince, Evangelina. 2008. *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming, ¿de qué estamos hablando? Marco conceptual*. San Salvador: PNUD.
- Hernández Monzoy, Andira. 2011. *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos. Políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*. México: TEPJF.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2012. Acuerdo CG327/2011. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/Principal/NoticiasAvisos/NoticiasAvisos-2012/Octubre/Estaticos/ife_event_AcuerdoCG-Cuotas_sep2012.pdf.
- . Normatividad de las entidades federativas. Disponible en http://genero.ife.org.mx/normatividad_est.html.
- . Normatividad federal, México. Disponible en http://genero.ife.org.mx/normatividad_fed.html.
- . Ruta crítica de la cuota de género a nivel federal. Evolución jurisdiccional, México. Disponible en http://genero.ife.org.mx/rutacritica/genero_nivel_federal.html.
- INE. Instituto Nacional Electoral. Documentos básicos de los partidos políticos. Disponible en http://www.ine.mx/portal/site/ifev2/Informacion_de_los_Partidos_Politicos/ (consultada el 15 de junio de 2014).
- Inegi e Inmujeres. Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Nacional de las Mujeres. 2009. *Mujeres y hombres en México 2009*. México: Inegi/Inmujeres.
- Inmujeres. Instituto Nacional de las Mujeres. Textos de las convenciones. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100911.pdf.
- Jurisprudencia 16/2012. Cuota de género. las fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 10, año 5.
- LEEC. Ley Electoral del Estado de Chihuahua. 2012. Chihuahua: Congreso del Estado de Chihuahua. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 2014. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. 2013. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- LFPED. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. 2007. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2014. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsmime.htm>].
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en <http://www.un.org/es/rights/>.
- ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional. Organización de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Nacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. 2013. *Participación política de las mujeres en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto femenino*. México: ONU Mujeres/PNUD/IDEA Internacional. [Disponible en http://www.undp.org.mx/spip.php?page=publicacion&id_article=3206].
- Peña Molina, Blanca Olivia. 2011. *Equidad de género y justicia electoral. La alternancia de géneros en las listas de representación proporcional*. México: TEPJF.
- . 2014. Igualdad de género y justicia electoral: impacto de la sentencia SUP-JDC-12624/2011 en el proceso electoral federal 2011-2012. En *Sentencia de amparo 12624. Mujeres y elecciones en México 2012*, 19-48. México: DeLaurel.
- Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. 2013. Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, por medio del cual se establecen los lineamientos y criterios para el registro de candidatos a diputados, miembros del ayuntamiento y síndicos, para el proceso electoral 2013.
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (y sus protocolos facultativos). Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>.

- Resumen de la reforma político-electoral. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>.
- Reynoso, Diego y Natalia Dángelo. 2006. "Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México". *Política y Gobierno* 2, (II semestre): 279-313.
- Senado de la República. 2013. Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de gobernación; de reforma del estado, y de estudios legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2809>.
- Sentencia. SG-JDC-48/2013. Actoras: Alma Ivette Ramírez Chacón y otras. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral en Chihuahua.
- . SUP-JDC-12624/2011. Actoras: María Elena Chapa y otras. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2011/JDC/sup-JDC-12624-2011.htm>.
- Serrano, Sandra y Juan Carlos Arjona. 2012. Compendio de derechos políticos de las mujeres. En *Construyendo reglas para la igualdad de género en derechos político-electorales en México*, 69-85. México: FLACSO/ONU-MUJERES/TEPJF/PNUD.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Justicia electoral con igualdad de género. Disponible en <http://genero.te.gob.mx/?q=node/177>.
- Tesis P. LXVIII/2011(9ª). Tesis sobre control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad.

Algunas consideraciones en torno al derecho a ser votado.

Un análisis estructural y contextual de caso

Jaime Cicourel Solano

Sumario: I. Introducción; II. Elementos estructurales; III. Elementos contextuales; IV. Dimensiones de los derechos humanos; V. Epílogo. Constitucionalismo y función judicial. A manera de conclusión, VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

El tema de los derechos humanos es sin duda bastante problemático. Pero lo es más cuando se le sitúa en la base del modelo que describe a los modernos estados constitucionales. No es, por cierto, que su posición en tal modelo genere problemas más o menos relevantes. Por el contrario, estos aparecen cuando la cuestión se enlaza con sus aspectos más rígidos. Vincular, por ejemplo, el discurso garantista de protección de los derechos con caracterizaciones radicales de estos hace patente lo poco apacible que puede resultar explicar la universalidad como uno de los rasgos esenciales de ellos. Del mismo modo, plantear la necesidad de que, en aras de un exaltado equilibrio de poderes, los órganos judiciales sean los principales intérpretes y protectores de las cartas constitucionales, a pesar de la objeción contramayoritaria que se ciñe alrededor de ella, muestra las tensiones que pueden presentarse al tratar de justificar los límites que tales órganos imponen a los derechos fundamentales.

A estos conflictos internos habrá que añadir otros que reflejan la resistencia de los complejos fenómenos sociales a ser analizados desde la perspectiva acotada del esquema constitucionalista. Uno de ellos es el de la actuación de las organizaciones partidistas en los regímenes democráticos. La lógica que guía las acciones de los partidos políticos, particularmente las que se realizan dentro de ellos, parece seguir un camino no solo distinto sino incompatible con el que ha tomado el desarrollo de los estados constitucionales. En los procesos electorales generales el objetivo único e indiscutible es el ascenso al poder público. Se condenan al olvido, por tanto, las prácticas, los medios y los procedimientos de contenido ético. En cambio, la distinción ética-política es alimentada en forma permanente por las estrategias y los instrumentos inmunes a los juicios de valor. El uso pragmático del discurso democrático suele ser suficiente para operar con buenos resultados en las contiendas electorales. Pero los principios éticos de la democracia constitucional también actúan. Se resisten a ser calificados como simples postulados ideales, forjados ante el cobijo de un romanticismo trasnochado. Ahí los términos del conflicto. Ahí también la complejidad de los fenómenos y la resistencia al control.

Por supuesto, con todo lo dicho no se pretende defender algún tipo de ideología opositora al modelo del constitucionalismo democrático, o algo parecido. Más bien, se tiene el propósito de determinar si es posible articular algunos de los fundamentos básicos de dicho modelo con dos de los fenómenos más complejos de la realidad actual: la política y la justicia. Un punto de partida es, sin duda, el análisis profundo y crítico de las decisiones tomadas desde, y con motivo del ejercicio de, una jurisdicción especial: la electoral. Este análisis permite el diálogo de aquellos dos fenómenos en aparente conflicto permanente. Un diálogo en el que se resaltan los puntos de encuentro y desencuentro; en el que, finalmente, se explora y propone una ruta hacia la convergencia, hacia la pacificación mantenida o, si se quiere, hacia la evolución histórica de las sociedades políticas contemporáneas.

II. Elementos estructurales

Breve descripción del caso

Durante el procedimiento interno de selección de candidatos del partido Movimiento Ciudadano, Estephania Roldán Portillo fue considerada candidata al cargo de diputada propietaria por el principio de representación proporcional en el estado de Puebla. Esto llevó al partido a solicitar su registro formal ante el instituto electoral de dicha entidad federativa. No obstante, una vez autorizado el registro y conocidos sus términos, Roldán Portillo promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). Este fue tramitado ante la Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), correspondiente a la IV Circunscripción Plurinominal. El argumento principal de la promovente consistió en que, con el registro, se violaron sus derechos políticos de afiliación y de votar y ser votada. Según ella, la violación se actualizó porque nunca aceptó ser postulada por el partido Movimiento Ciudadano a algún cargo de elección popular.

La Sala Regional analizó oportunamente el argumento y determinó, entre otras cosas, que aunque el derecho de tal persona a ser votada tuviera una vertiente negativa —lo que implicaba que podía decidir no ejercerlo o, en otros términos, no ser votada—, las pruebas aportadas y valoradas indicaban que sí expresó su voluntad para ser postulada y registrada como candidata al cargo de elección referido. En conclusión, el fallo se sustentó en una cuestión de hechos, en un aspecto esencialmente probatorio.

Lenguaje del derecho y de las sentencias

En el ámbito del derecho, y de los estudios relacionados con este (dogmáticos o teóricos), la idea de que las normas jurídicas constituyen un tipo especial de lenguaje está fuertemente arraigada (Huerta 2008, 241).

Y no sin razón. Existe una amplia e importante literatura que explica, de un modo por demás consistente, que el derecho se expresa en términos de discurso. El derecho, como lenguaje, puede provenir de distintas fuentes; por ejemplo, del proceso legislativo. En este caso, el derecho equivaldría al lenguaje del legislador. De ahí la idea tradicional de que en la ley está plasmado lo que quiso decir el legislador. Pero también hay otras fuentes: el método jurídico, que configura el lenguaje del jurista teórico, o el proceso jurisprudencial, que constituye el lenguaje de los jueces y que se hace explícito tanto en sus sentencias como en la doctrina formada a partir de ellas (Aguiló 2002, 13).

Ahora bien, el lenguaje jurídico, cualquiera que sea su fuente, tiene su origen en el lenguaje ordinario. Las reglas generales para su uso correcto son las mismas que guían el empleo adecuado de este último. Una de las características comunes es su estructura, esto es, la forma en que las palabras (operadores oracionales) son ordenadas en una oración o enunciado. El orden de las palabras obedece a reglas gramaticales básicas. Por ejemplo, en la estructura de los enunciados existen generalmente sujetos a los que se les atribuyen acciones. Estas acciones están representadas por verbos que se unen a determinados complementos y de esta manera forman predicados complejos. El uso de los verbos, por su parte, obedece a reglas de conjugación que consideran modos, tiempos y personas.

Las funciones de la mayoría de las palabras también son compartidas. Sustantivos, adjetivos, adverbios, preposiciones, conjunciones tienen, en términos normales, la misma función en la mayor parte de los lenguajes naturales. Los enunciados normativos, al utilizar las mismas expresiones que el lenguaje ordinario, comparten su estructura nuclear. Es decir, tienen sujeto (artículo, sustantivo, adjetivo) y predicado (verbo y objetos directo, indirecto y circunstancial). Por ello, los enunciados normativos son también enunciados lingüísticos. No obstante, si se parte de su función prescriptiva, el análisis estructural cambia. Ahora se organiza previendo un sujeto normativo, un verbo modal o copulativo y un predicado que expresa las posibles consecuencias del actuar del sujeto en el mundo jurídico. El sujeto normativo es el centro de imputación de consecuencias normativas. En este recae la

relación de imputación existente entre el acto ilícito y su consecuencia sancionadora (Kelsen 1991, 94). El sujeto normativo (persona jurídica) es aquel a quien van dirigidas las normas, a quien las normas le confieren derechos “subjetivos” (Tamayo 1995).

El predicado normativo, por su parte, tiene como núcleo el denominado “verbo copulativo” (Kelsen 1991, 91), el cual admite una traducción en términos deónticos. Esto significa que el verbo califica de cierta manera, relevante para el derecho, la conducta de los sujetos. Las calificaciones indican si algo (conducta) está permitido, prohibido u ordenado. Esta es la razón por la cual una de las actividades predominantes para los operadores jurídicos, fundamentalmente los jueces, es determinar, justamente, la calificación deóntica de una conducta. En las sentencias, la construcción de enunciados tiene que respetar las reglas básicas de su estructura normativa. Pero también tiene que respetar las reglas lingüísticas generales; seguirlas permite dotarlas de claridad, coherencia y sencillez; cualidades que propician su debido cumplimiento.

En la teoría jurídica contemporánea, el estudio del lenguaje del derecho ha llevado a una buena parte de autores a aceptar y proponer la distinción entre enunciado normativo y norma. Esta distinción es semejante a la que existe entre el signo y su significado. Por esta razón, se dice que a un enunciado normativo pueden corresponder diversas normas. Es decir, el conjunto de palabras incorporadas, por ejemplo, en el artículo de una ley o de un reglamento puede tener diversas interpretaciones o normas. Aquí, cada una de las interpretaciones o significados constituyen normas que se le atribuyen a un solo texto. Los jueces, en sus sentencias, llevan a cabo interpretaciones de textos legales —entendiendo el término *legales* en sentido amplio—. Estas interpretaciones son normativas, lo que las convierte en directrices no solo de la conducta futura de las personas, sino también de las interpretaciones posteriores de otros jueces.

Compartir las reglas lingüísticas genera ventajas comunicativas para el derecho, pero también provoca ciertos inconvenientes prácticos. Los problemas propios del lenguaje natural suelen ser reproducidos en el discurso jurídico y particularmente en el lenguaje de las senten-

cias (Huerta 2008, 241). Los problemas más comunes se presentan cuando no se cumplen las reglas gramaticales. Estas forman grupos distintos que pertenecen a cada una de las partes en que se divide la gramática estructural. Las partes son la fonética, la morfología, la semántica, la sintaxis y la pragmática.¹

Por ejemplo, si al redactar una resolución no se siguieran las reglas morfológicas, las palabras que fueran empleadas serían completamente desconocidas para sus destinatarios. Si no se respetaran las reglas sintácticas, los enunciados expuestos en las distintas partes de la resolución serían poco entendibles y, por consecuencia, también lo serían las ideas que se intentaran expresar. En cambio, si las reglas semánticas fueran inobservadas, no se tendría certeza del contenido exacto de dichos enunciados.

Los problemas morfológicos, sintácticos, semánticos y pragmáticos más recurrentes son los errores ortográficos y de puntuación, la ambigüedad semántica y sintáctica, la vaguedad, la falta de construcción y orden de contenidos y los énfasis inapropiados. Además, existe otra clase de problemas, los cuales están relacionados con la naturaleza normativa de los enunciados. Estos son los conflictos normativos, las lagunas y la indeterminación.

Junto a las reglas gramaticales existen reglas de construcción, articulación y formulación del discurso. Estas tienen como fin lograr que la comunicación sea clara y eficiente. En otras palabras, que el mensaje que se quiere comunicar se construya, se transmita y se entienda en forma correcta. En general, las reglas relativas al discurso se refieren a alguno de los siguientes aspectos: el contexto de la comunicación, el receptor del mensaje y el propósito del propio discurso. Un texto escrito, por ejemplo, debe considerar tanto las circunstancias que existan al momento de ser hecho como las necesidades de información del receptor (lector) y, desde luego, su objeto fundamental. Estos elementos sirven para decidir el contenido del documento, su tamaño, estructura, orden, distribución, etcétera.

¹ En algunos textos, las partes se relacionan con niveles para el estudio de la gramática.

El uso de títulos o encabezados para agrupar ideas y temas relacionados constituye una herramienta especialmente útil en la elaboración de un documento extenso. La división tradicional de las resoluciones, la cual, por cierto, tiene que ser revisada, no excluye la identificación de algunas partes mediante epígrafes cortos y elocuentes. Además, esta herramienta permite dar al lector espacios de descanso y de renovación de interés. El Tribunal Electoral ha comenzado a utilizarla con resultados positivos. Muestra de ello es la sentencia que se analiza.

Por todas estas razones, la revisión de las resoluciones de tribunales electorales, desde el prisma de su coherencia interna, debe consistir en un proceso integral, en el que el análisis de los fundamentos y de los motivos no se limite a su forma gráfica (uso de operadores), sino que involucre la consideración de sus contextos, funcionalidad, practicidad, pero, sobre todo, de las expectativas de sus destinatarios reales. Las sentencias electorales, como toda sentencia, no van dirigidas a un público especializado, dotado de amplios conocimientos jurídicos. Por el contrario, se encaminan a ofrecer, tanto a los sujetos que han intervenido directamente en el proceso como a cualquier persona que la lea, información del modo en que se resuelven casos socialmente importantes. Las sentencias tienen como finalidad establecer los criterios generales en los que se basan las decisiones de los jueces. Estos criterios orientan acciones presentes y futuras de los ciudadanos. Les aclaran lo que las normas dicen y les indican cómo deben actuar frente a ellas. En última instancia, les dan certeza de lo que deben o no hacer y de las consecuencias jurídicas (y judiciales) de sus actos.

Este propósito, heurístico, podría decirse, le da un valor adicional a las sentencias, pero también un compromiso claro a los jueces. Estas constituyen un puente entre los ciudadanos y las instituciones. Son, por ello, instrumentos que fortalecen la democracia. El deber de los jueces está, por tanto, en hacerlas más accesibles; en redactarlas utilizando un lenguaje cotidiano, claro, entendible para todos. Pero también en construirlas adecuadamente, siguiendo las reglas gramaticales propias del lenguaje, técnicas sencillas de formulación de discurso, así como los métodos más apropiados de interpretación y argumentación.

Una sentencia que se redacta y estructura de manera incorrecta puede resultar incomprensible para las personas que intervienen en el proceso, lo que lesionaría sus garantías de equidad, motivación y justicia —al hacer prácticamente imposible combatirla en una instancia superior—. Por ende,

[...] un estilo vicioso, abigarrado e impenetrable que no permite conocer las razones usadas por el juez para decidir, nos aleja del ideal de que las sentencias (y también la privación o reconocimiento derivadas de ellas) sean suficientemente motivadas (Pérez 2006).

Es cierto, por otro lado, que las sentencias no pueden eliminar completamente el empleo de ciertos términos técnicos, propios del lenguaje jurídico. Sin embargo, que esto sea así no impide que los jueces expliquen con suficiencia, y de manera llana, el significado ordinario de dichos términos. Al final en esto consiste la labor de los juristas prácticos, en explicar lo que las normas establecen, en atribuirles un significado diáfano, que no deje lugar a dudas. Desde el origen de la ciencia del derecho, esa ha sido la función de los juristas (jurisconsultos). Por este motivo se le consideró a dicha ciencia como un *ars iudicanti* —arte de adjudicar significados a los textos jurídicos— (Tamayo 1996).

El trabajo no es sencillo. Una muestra de ello es la vinculación formal, material y pragmática que debe existir entre los argumentos expuestos por los órganos de impartición de justicia. Además, tales argumentos deben relacionarse íntimamente con las disposiciones constitucionales, convencionales (en particular respecto de la materia de derechos humanos) y legales, respetando el esquema de deducción lógica y de conformidad normativa. Estas relaciones también exigen la consideración de criterios interpretativos de los tribunales del país y de los tribunales internacionales con jurisdicción reconocida y aceptada.

La sentencia dictada por la Sala Regional del TEPJF, con sede en la Ciudad de México, fue el resultado de un trabajo que siguió con propiedad y buen juicio tanto las reglas gramaticales básicas como las técnicas correctas de construcción y formulación del discurso. Sin duda,

presupuso un proceso de estudio previo, ordenado y organizado, en el que se emplearon planes y estrategias adecuadas.

Como se sabe, la organización y el orden en el estudio de un asunto son presupuestos indispensables para la correcta elaboración de un proyecto de resolución. Las estrategias que se usen deben contribuir a la consecución de este fin. Es complicado, si no se es artífice directo de los proyectos, constatar el proceso racional de estudio que supuso su elaboración. Sin embargo, el desarrollo de un proceso como este puede ser inferido sin dificultad del propio proyecto, su producto final. Parece no existir duda de que en la sentencia que se ha revisado el proceso se llevó a cabo de manera consistente. Existen buenas señales de ello. Por ejemplo, la incorporación de notas al pie de página, que orientan acerca de las fuentes documentales que se han consultado. O la selección de los párrafos de leyes, tesis o documentos oficiales que se encuentran directamente relacionados con las cuestiones planteadas. Esto evita las transcripciones extensas e innecesarias y propicia, al mismo tiempo, la lectura del documento. En general, estas estrategias presuponen claridad de pensamiento y orden en las ideas.

En la sentencia también se observa un gran esfuerzo por eliminar por completo los defectos gramaticales y por formular un discurso apropiado, coherente y claro. Existe evidencia de que, atinadamente, la Sala partió de la idea de que el lector es un ciudadano común, no experto en cuestiones jurídicas. Esto hace que muchos párrafos tengan el propósito de aclarar cosas específicas, como, por ejemplo, qué información, en particular, se desprende de ciertas pruebas.

Por otro lado, la estructura global de la resolución es bastante adecuada. Los párrafos son más cortos, se expresan con mayor nitidez y se vinculan con otros con gran facilidad. Esto da lugar a que el lector realice las pausas que necesita para estructurar, visualizar y comprender mejor las ideas. De la misma forma, se trata de identificar las diferentes partes de la sentencia con rubros o títulos más o menos indicativos de la información que contienen. El uso de títulos, capítulos o encabezados para diferenciar y asociar información ya es una actividad regular y constante en este tipo de resoluciones. Se identifican

con bastante precisión los antecedentes (aunque se les sigue denominando “resultandos”), las consideraciones medulares (también mantienen la nomenclatura tradicional de “considerandos”), las conclusiones intermedias y finales, el estudio de fondo y la parte relativa al examen de las pruebas. También se ha agregado un apartado especial destinado exclusivamente al estudio de la competencia. Se ha intentado, finalmente, que los rubros o epígrafes que se manejan sean lo más elocuentes posible, con el fin de generar una idea previa, y nítida, de lo que se comenzará a leer.

Como se dijo, las partes que se transcriben se seleccionan siguiendo el criterio de relevancia, es decir, solo se copian las de documentos que sean relevantes para el estudio del caso. Esto no asegura, sin embargo, que lo que se elija para transcribir sea, en todos los casos, útil. La discusión acerca de la relevancia o irrelevancia de la información seleccionada siempre estará abierta. Empero, la selección es un ejercicio extremadamente eficaz para depurar los documentos. La sentencia es una buena muestra de ello. Nótese cómo su extensión total es corta; únicamente se utilizaron 24 páginas. Lo que contrasta con una larga tradición (errónea, por supuesto) de emplear, literalmente, cientos de hojas. Esta mejoría también impacta en la reproducción del texto de las decisiones impugnadas o de los escritos que presentan las partes. Antes se destinaba mucho espacio para citar casi por completo tales documentos. Además, esas citas, de por sí largas y tediosas, se repetían una y otra vez. Ahora, en cambio, siguiendo adecuadamente la guía, se copian solo partes de los escritos, aquellas que se consideran necesarias para explicar con corrección y sencillez lo que se está analizando.

La sentencia muestra también el uso de criterios para organizar grupos o conjuntos de ideas que son variados, por lo que su combinación se hace necesaria. Se puede considerar la importancia de las ideas en relación con el propósito del mensaje y las características y expectativas del receptor. Por ejemplo, si va dirigido a un público que tiene interés en recibir una información específica, si varias ideas se relacionan con un aspecto particular del mensaje, o, finalmente, si una o más ideas son subsidiarias y respaldan otra principal.

Por último, se ensayan argumentos interesantes siguiendo como canon los métodos interpretativos gramatical, sistemático y funcional.² Además, la Sala pone mucho empeño en darle continuidad a la doctrina fijada por el Tribunal respecto de los derechos y libertades políticas. Y esto lo hace explicando (y profundizando en) las razones, las teorías y los hechos que la sustentan.

Nota acerca de dos cuestiones procesales

La sentencia incluye dos cuestiones procesales sobresalientes. La primera tiene que ver con la figura del *per saltum*. La segunda, con la denominada prueba de la intención. Ambas, pero especialmente la segunda, condicionaron el sentido de la decisión final. La figura del *per saltum* se relaciona con la posibilidad de plantear un asunto a una instancia jurisdiccional superior sin necesidad de acudir previamente a la inferior. Esta última instancia puede ser representada por los tribunales electorales de las entidades federativas o, como en este caso, por los órganos de justicia intrapartidaria de los partidos políticos. La figura opera cuando los procedimientos para la impartición de justicia de dichos tribunales u órganos partidistas son defectuosos, es decir, no cumplen con las garantías procesales requeridas o no aseguran la oportuna reparación de las violaciones y el adecuado resarcimiento de los derechos político-electorales afectados. La figura no procede, en cambio, cuando tales procedimientos no existen.³

Respecto del *per saltum*, es común pensar que constituye una excepción al principio de definitividad de los actos que pueden ser objeto de revisión. Este principio determina que deben agotarse los juicios o recursos previstos en las leyes locales o en la normatividad de los partidos políticos (obteniendo con esto una resolución definitiva) antes

² Acerca de estos métodos y los argumentos que corresponden a cada uno de ellos, véase Ezquiaga (2006).

³ Un caso en que se determinó la improcedencia del *per saltum* ante la falta de previsión en la ley de un medio de impugnación en materia electoral fue el resuelto por la Sala Regional Guadalajara en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SG-JDC-48/2013 y acumulados.

de acudir a la justicia federal. No obstante, el *per saltum* es una figura bastante distinta. No es una excepción. Por el contrario, conforma un mecanismo por el cual los actos no impugnados en instancias iniciales se consideran definitivos. Dicho de otra forma, es un mecanismo que, para efectos procesales, dota a los actos de definitividad. Es lo que lo hace distinto a una excepción, pues esta supone la no definitividad. Un acto no definitivo es estudiado, de forma excepcional y como consecuencia de los defectos de los procedimientos iniciales que existen para su revisión, por una instancia revisora final. Pero esta posibilidad no le da el carácter definitivo al acto. Este sigue teniendo una naturaleza preliminar.

El *per saltum*, en cambio, sí transforma al acto preliminar en definitivo, lo que hace procedente su análisis por la última instancia de la cadena impugnativa. La diferencia es importante y debe ser señalada. Y esto es, precisamente, lo que la Sala Regional Distrito Federal hizo al analizar con detenimiento el criterio sostenido previamente por el propio TEPJF en la jurisprudencia 9/2001.

Una parte esencial de la argumentación jurídica es la denominada “argumentación en materia de hechos”. Esta se relaciona específicamente con la prueba de los enunciados de los hechos de un caso. Existen reglas específicas para probar la verdad o falsedad de los enunciados que se expresan en un procedimiento, la mayoría tienen carácter empírico, otras son normativas.

En los procedimientos jurisdiccionales, la etapa relativa al desahogo y valoración de las pruebas es fundamental, por la que en esta se exige una argumentación adecuada, que no solo tiene que ver con la naturaleza o el valor probatorio que la ley le da a determinados medios: es necesario mostrar la forma en que las pruebas se relacionan con las distintas descripciones de los hechos. En otras palabras, se requiere que se explique cómo y por qué una prueba sirve para respaldar una determinada afirmación o tesis. La forma en que de una prueba se infiere la existencia de cierto hecho es uno de los aspectos fundamentales en esta clase de argumentación. La inferencia probatoria es la base de una correcta valoración y de una adecuada argumentación. Esto es significativamente distinto a solo citar el valor probatorio que

la ley establece para cada medio, que se obtiene de las cadenas inferenciales y de la convergencia o divergencia de las pruebas.

Una buena parte de la sentencia de la Sala Regional se basó en aspectos relacionados con pruebas. De hecho, la decisión final tuvo como principal sustento haber probado que Estephania Roldán Portillo había aceptado ser postulada por el partido Movimiento Ciudadano al cargo de diputada propietaria por el principio de representación proporcional. Las decisiones cuya principal justificación son cuestiones probatorias suelen ser consideradas, por muchos, como decisiones más o menos simples. Sin embargo, pensar de este modo es, sin, duda un error. La mayor o menor dificultad de los asuntos no tiene nada que ver con la clase de problemas que se plantean en ellos: de interpretación o de prueba de hechos. En cualquiera de estos casos, que por cierto están interconectados, la complejidad puede ser considerable. Sobre todo si el problema, el que sea, presenta varias y diferentes aristas.

El problema al que se enfrentó la Sala Regional fue, en general, uno relacionado con hechos y evidencias. Pero también con un alto grado de complejidad; a esta se la atribuyó la circunstancia de que lo que se requería probar no era un hecho claramente material, sino psíquico. En la práctica procesal se piensa comúnmente que la prueba está relacionada solo con hechos materiales, los cuales se perciben mediante los sentidos. Lo cierto es que en innumerables ocasiones deben ser probados hechos no materiales. La prueba de la intención, del dolo, de la mala fe o del consentimiento contractual corresponde a esta clase. Las leyes establecen esquemas más o menos útiles para probar determinados hechos psíquicos, estos no siempre producen los resultados que se desean. De ahí la dificultad de los asuntos que se basan en pruebas.

Es cierto, por otro lado, que la prueba de los hechos psíquicos puede ser reconducida a la de hechos materiales (Taruffo 2002, 162). Por ejemplo, si se quiere probar el consentimiento otorgado por una persona en un determinado acto jurídico, se puede muy bien acudir al documento en el que se consigna este (un contrato, una declaración unilateral, por ejemplo) y verificar que la firma de la persona se haya estampado en tal documento. Lo que se hace en realidad es sustituir

la voluntad o el consentimiento —hechos psíquicos— por el documento y la signatura —hechos sensibles— (Taruffo 2002, 162); de esta manera, solo se prueban los segundos. La solución parece simple, el problema es que pueden presentarse circunstancias particulares que impiden la equiparación del documento con la voluntad subyacente en él. La persona puede negar que haya manifestado su voluntad en la forma en la que lo establece el contrato o sencillamente negar que haya expresado su voluntad y objetar el contenido total del documento. También puede suceder que lo expuesto contractualmente no sea claro y exista duda, por tanto, de qué fue en realidad lo que quisieron decir los contratantes. Cuando estas circunstancias se presentan, no resulta fácil probar el hecho psíquico.

Pues bien, la sentencia de la Sala Regional Distrito Federal resolvió un caso relacionado con la prueba de un hecho psíquico: la voluntad o el consentimiento de Roldán Portillo para ser postulada y registrada como candidata a diputada por el principio de representación proporcional. Roldán argumentó, justamente, que no había dado tal consentimiento. El análisis de los documentos presentados como pruebas, particularmente la “aceptación de la candidatura” mostraron otra cosa. Estos y la firma de la ciudadana fueron suficientes para acreditar que, en efecto, el consentimiento se había dado. La solución no tuvo mayor complicación. Sin embargo, como se verá más adelante, la dimensión negativa del derecho a ser votada de Roldán llevaba implícita la posibilidad de no ejercer este último, esto es, de decidir libremente no ser votada. Esto significa que, con independencia del documento e incluso a pesar de él, expresó nuevamente su voluntad durante la tramitación del juicio, que quedó clara para la Sala, puesto que se refirió a ella cuando identificó la petición y su correspondiente causa de pedir. La nueva voluntad o, en términos más claros, el cambio de interés o de deseo debió tener consecuencias jurídicas. Esto es así porque el cambio está sustentado, precisamente, en la dimensión o vertiente negativa de su propio derecho político-electoral. Sin duda, ya no era posible materializar la nueva voluntad de no ser postulada y registrada, debido a que estos actos ya habían sido realizados. Pero la posibilidad de ser excluida de las listas (sugerida por la propia Sala Regional

durante el estudio que efectuó de la reparabilidad de la violación) no estaba eliminada. Y hacerlo pudo haber implicado darle sentido a la referida dimensión negativa del derecho a ser votada. Sobre todo porque tal dimensión, propia de los derechos de libertad, puede operar incluso cuando se ha asumido un cargo.

III. Elementos contextuales

Importancia de la sentencia de la Sala Regional

La sentencia de la Sala Regional Distrito Federal tiene características muy relevantes, sobre todo si se sitúa en el contexto de la protección de los derechos políticos de ciudadanos que forman parte de organizaciones partidistas. Además, es un buen ejemplo tanto de la aplicación del nuevo marco constitucional en materia de derechos humanos como de la creación paulatina de una doctrina jurisprudencial en la materia. Ambos aspectos están íntimamente relacionados. Como se verá, la labor interpretativa e integradora de los jueces, llevada a cabo de manera crítica, objetiva y racional, constituye uno de los presupuestos institucionales indispensables para la consolidación del constitucionalismo de los derechos. Un análisis completo y exhaustivo de los fundamentos de este indica que la generación de normas, de criterios interpretativos e, incluso, de nuevas formas de pensar en torno a los derechos humanos es absolutamente indispensable. En esta tarea, la jurisdicción electoral tiene mucho que decir.

Durante muchos años, el TEPJF ha dictado sentencias socialmente relevantes. No obstante, deben ocupar un lugar destacado aquellas que se refieren a derechos, puesto que ahí se manifiesta con claridad el compromiso de los jueces con los principios y los valores constitucionales. La sentencia de la Sala Regional que se analiza es ejemplo representativo de esta clase. Con independencia de las cuestiones procesales que llevaron a la propia Sala a confirmar el acto que fue impugnado, la sentencia abordó un tema de importancia palmaria:

el derecho constitucional a ser votado. A este se le conoce también como derecho al voto pasivo.

El tema del derecho a ser votado fue analizado por la Sala Regional desde diversos puntos de vista. Por ejemplo, se estudió su relación con el derecho de afiliación a una organización partidista, pues se refería a una candidatura propiciada por un partido. Asimismo, se analizó su naturaleza y las vertientes en que suele expresarse. De esa manera, se le identificó con el principio de libertad y con el concepto de libertad negativa, lo que llevó a la Sala a concluir que su ejercicio no era obligatorio, sino voluntario. Finalmente, se realizó un examen detallado de la posibilidad de reparar el acto violatorio del derecho.

La sentencia es, de igual manera, una nítida prueba de la indisoluble relación que existe entre el entendimiento de un problema complicado y un pensamiento racional. Como se ha dicho, la racionalidad tiene que manifestarse en las resoluciones finales. Las sentencias deben mostrar, de un modo evidente, la capacidad cognoscitiva de los jueces, sus atributos expositivos y, sobre todas las cosas, sus aptitudes justificativas. Una revisión completa y detallada de cualquier sentencia debe considerar con seriedad estos aspectos.

En la resolución están presentes, de una manera notable, muchos de esos aspectos. Por ejemplo, y como se vio antes, todas las partes de ella se encuentran adecuadamente unidas y agrupadas mediante títulos y epígrafes. Pero sobre todas las cosas, se expresan en un lenguaje llano y asequible cada una de las consideraciones de fondo, aquellas que, como se dijo, tienen que ver con un tema de trascendencia: el respeto a las libertades políticas. Desafortunadamente, por las características propias de una decisión como la que se analiza, no es posible que en ella se discuta ampliamente el tema central. Y justamente por ello el presente ensayo debe ser visto como una continuación de esa discusión. Los siguientes puntos pretenden ubicar la resolución de la Sala Regional y el tema de las libertades políticas en su contexto teórico y práctico.

Algunas reflexiones acerca del constitucionalismo contemporáneo

Principales acepciones del término

Con el término constitucionalismo contemporáneo se suele hacer referencia a las cuatro grandes dimensiones en las que se proyecta la actual cultura jurídica (Prieto 2003, 101). La primera es la dimensión institucional, representada por un tipo particular de Estado de Derecho y un nuevo modelo de organización política. La segunda es la dimensión teórica, la cual refleja la presencia de una teoría del derecho capaz de dar cuenta adecuadamente de las peculiaridades de aquel modelo político. La tercera dimensión es la ideológica. En ella, el constitucionalismo expresa una especial filosofía política que tiene como propósito esencial la justificación del diseño propuesto por el modelo institucional. Por último, la dimensión conceptual y metodológica. Esta muestra al constitucionalismo como una filosofía del derecho que redefina aspectos conceptuales básicos de este, como su noción misma, los vínculos que guarda con la moral, el deber general de obedecerlo, o la labor que en torno a él deben desarrollar los jueces y los juristas.

Ninguno de los aspectos relacionados con estas cuatro acepciones del término constitucionalismo contemporáneo —presente en las cuatro dimensiones aludidas— se encuentra exento de dificultades. Baste con mencionar los problemas a los que se tiene que enfrentar la ideología constitucionalista para hacer ver al Estado constitucional de derecho como la mejor forma de organización jurídico-política. Sobre todo si frente al valor que este modelo da a las normas constitucionales y al control judicial de la constitucionalidad de las leyes se levanta la poderosa objeción democrática contramayoritaria de que el legislador es el principal representante de la voluntad popular. O también los inconvenientes conceptuales, por decirlo de modo suave, que se presentan cuando la filosofía del derecho del constitucionalismo tiene que justificar su alejamiento de las principales tesis del positivismo jurídico tradicional y conservador, que niega la relación necesaria entre

el derecho y la moral, la función acotadora de los principios jurídicos y el carácter normativo —y no solo descriptivo— de la teoría jurídica.

A pesar de la importancia que reviste cada una de estas acepciones, así como las relaciones que guardan entre sí, en este trabajo se analizarán las cuestiones más relevantes del primero de ellos, es decir, el relativo al modelo del Estado constitucional de derecho. Sin embargo, es obligado decir algo acerca de la ideología que subyace al constitucionalismo y el contexto en el que surge.

Bases ideológicas e históricas del constitucionalismo moderno

El sustrato ideológico del constitucionalismo moderno ha sido examinado y discutido con amplitud por la doctrina. Se ha llegado al acuerdo casi unánime de ubicarlo en el pensamiento iusnaturalista de la ilustración y en la teoría contractualista clásica (Prieto 2003, 32). El constitucionalismo moderno es considerado, pues, un heredero indiscutible de estas dos grandes tradiciones culturales. No obstante, la doctrina también ha reconocido que la influencia de ellas no es la única presente en la ideología constitucionalista. Por el contrario, en esta resalta la huella de ciertas concepciones religiosas y de la tradición inglesa, por lo que al constitucionalismo estadounidense se refiere (Prieto 2003, 33).

De cualquier manera, no parece difícil asumir la idea moderna de la limitación constitucional de las facultades del legislador, a la creencia iusnaturalista del sometimiento del poder a un derecho superior, proveniente de un dios (en los estados antiguos de la doctrina del derecho natural), de la naturaleza del hombre o la voluntad del pueblo.

Tampoco es complicado resaltar las semejanzas entre la hipotética celebración de un pacto social, mediante el cual los individuos convertidos en ciudadanos deciden voluntariamente al Estado con el fin de obtener ciertos beneficios y mantener ciertas libertades y las conformaciones reales de las asambleas constituyentes.

Pero estos ejemplos no muestran simples analogías. Por el contrario, hacen patente el relevante papel que jugaron la doctrina del derecho

natural y el contractualismo. Prueba de ello es que ambas lograron unir las dos más importantes concepciones políticas en las que se cimentó el, quizá, más representativo constitucionalismo moderno: el estadounidense.

Estas concepciones son, por un lado, la de la soberanía popular y, por el otro, la de los límites al poder. Así el derecho natural restringe los poderes estatales en beneficio del pueblo; el contrato social, por su parte, formaliza tal restricción con un acto soberano de carácter fundacional.

Juntas, estas dos concepciones justifican la subordinación de los poderes constituidos al poder popular supremo y la inclusión en las cartas constitucionales de los derechos fundamentales, reflejo esto del derecho natural. No por nada la idea de supremacía constitucional constituye la versión política moderna de la imposición del derecho natural sobre el derecho positivo.

Las ideologías iusnaturalistas y convencionalista influyeron notablemente en el desarrollo del constitucionalismo y de su proyecto institucional: el Estado constitucional de derecho. Pero no lo hicieron solos. En el plano fáctico, importantes acontecimientos tuvieron un fuerte protagonismo. Uno de ellos es, sin duda, el fortalecimiento del Estado. Con este se pudo romper con la concepción medieval del poder ilimitado del soberano. La figura del monarca había sido abandonada y sustituida por la figura del *populus*. Este se transformaba en el nuevo titular del poder soberano, aunque sin las potestades despóticas de su predecesor. Con ello, el Estado se veía reforzado internamente, es decir, como organización política pero controlada externamente por una norma suprema, producto de la voluntad de individuos libres e iguales.

A partir de ahí, las relaciones entre estos y la organización estatal se transformó. Los individuos no eran ya vistos como sujetos unitarios que representaban intereses puramente personales. Más bien eran considerados miembros de un conglomerado con deseos, expectativas y valores compartidos que los dotaban de una identidad común y que, por lo tanto, los hacían titulares de ciertos derechos básicos —libertad, propiedad, igualdad— que exigían el respeto y la protección del Estado. En pocas palabras, los individuos adquirían la calidad (y los atributos) de ciudadanos.

Otro suceso de singular importancia fue el cumplimiento en Europa de la unidad religiosa, que motivó la secularización del Derecho natural y el seguimiento de una nueva forma de concebir al Estado y su relación con los individuos (Prieto 2003, 35). Este no fue más una entidad natural, sino el fruto de una elaboración artificial con fines esencialmente instrumentales. Los individuos se convertían en artífices, un conjunto de derechos imprescindibles e inalienables, cuya existencia y disfrute no se encontraba sujeta a la voluntad de aquella estructura política. Por el contrario, a esta se le encomienda su resguardo. En América el corolario bélico de estos hechos se encuentra en la guerra de Independencia; su trasunto normativo, en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776. En Europa, la Revolución francesa y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Alemany 2014, 17).

Una marca imborrable de este se halla justamente en el texto de la declaración francesa, especialmente en el preámbulo y en los artículos iniciales. En ellos, el derecho natural racional queda inscrito en unos principios incontestables y similares a las verdades científicas, que no han sido impuestos de forma arbitraria y voluntarista, que no se encuentran sujetos a ningún tipo de confirmación histórica y que son el soporte intemporal de los derechos naturales sagrados e inalienables que todo hombre posee.

Es cierto que la declaración estadounidense presenta notables coincidencias con la declaración francesa posrevolucionaria. Sin embargo, hay algo que la diferencia: no contiene ningún apartado en el que se trate el tema del control judicial de las leyes, la *judicial review*.

El documento francés incorpora la conocida doctrina de la separación de poderes, la cual constituye el presupuesto ineludible para la creación de cualquier sistema de control judicial de la legalidad (Prieto 2003, 54). De hecho, quien elaborara y difundiera tal doctrina fue Montesquieu, quien consideraba como la mejor forma de gobierno aquella en la que los jueces tuvieran la función de velar por el mantenimiento y la permanencia de las leyes fundamentales, en la que se encontraba, por supuesto, la Constitución (Prieto 2003, 56).

Como puede observarse, el análisis del panorama histórico-ideológico que rodea el advenimiento del constitucionalismo moderno proporciona datos que sirven no solo para efectuar una descripción adecuada de él, sino también para entender varias de las dificultades y tensiones que atraviesa. Una de estas dificultades, tal vez la más representativa del constitucionalismo democrático, es la del reconocimiento y la protección de los derechos políticos. Una parte de este trabajo está dedicado, precisamente, al estudio de este importante problema.

Estado constitucional de derecho. Caracterización de un modelo

Se ha dicho, no sin razón, que el Estado constitucional de derecho es el resultado de tres particulares transiciones que se expresan con suficiente claridad en los ordenamientos jurídicos de las democracias actuales (Ansuátegui 2002, 263). Estas transiciones encuentran el paso de: 1) la primacía de la ley a la supremacía de la Constitución; 2) la reserva de ley a la reserva de la Constitución, y 3) del control judicial de la legalidad al control judicial de la constitucionalidad (Ansuátegui 2002, 266). La primera transición se relaciona con la denominada dimensión normativa de la Constitución y el correspondiente “desplazamiento de la ley”. Esta pone de manifiesto la forma en que la Constitución logra trascender la concepción que la presentaba como un simple conjunto de normas pragmáticas y principios demasiado generales aplicables solo a partir de disposiciones legislativas complementarias, para ser entendida como una estructura normativa suprema y coherente que goza de fuerza obligatoria directa respecto de todos los integrantes de un Estado (Ansuátegui 2002, 265). Pero también muestra el paulatino socavamiento del contenido de las disposiciones legislativas, el cual se expresa mediante la regulación de aspectos cada vez más específicos y secundarios. De esta transición es posible desprender la necesidad de órganos y procedimientos específicos de control y salvaguarda de la Constitución. Así, esta primera transición se relaciona

de manera estrecha con la tercera, es decir, la relativa al paso de la protección de la legalidad a la de la constitucionalidad.

La segunda transición se encuentra especialmente condicionada por la complejidad social, que refleja la importancia que ha adquirido, y lo sensible que ahora resultan, para los miembros de la sociedad, determinadas materias, especialmente para aquellos que tienen que ver con los objetivos del Estado social. El desarrollo normativo de estas materia ya no puede llevarse a cabo en normas que mantienen un lugar intermedio en los ordenamientos. Ahora se exige que su regulación se reserve a las de más rango de dichos ordenamientos, entre los que se encuentra, por supuesto, la Constitución (Ansuátegui 2002, 264).

Finalmente, la tercera transición se sustenta en el cambio, más bien, continuación, del Estado de Derecho al Estado constitucional. El primero representa la organización formal del Estado mediante la ley. Es por ello que se le identifica con el denominado “imperio de la ley” y se le atribuye como principio rector el de legalidad. El Estado constitucional conforma la dimensión material del Estado de Derecho, es su estadio superior, caracterizado por dotar de contenido valorativo a la legalidad. En otros términos, en el Estado constitucional se intenta compatibilizar las propiedades regulativas del Derecho con su cualidad justificativas. Por tanto, el principio de legal cede su espacio al constitucional.

De estas transiciones, es posible desprender como producto los rasgos esenciales del modelo de Estado constitucional. Estos son:

- 1) La presencia en el orden jurídico, específicamente en las normas constitucionales, de un catálogo más o menos amplio de derechos fundamentales, que participan de garantías formales y de una eficacia generada: a estos derechos se incluyen otros, de carácter social, cuya protección es menos intensa.
- 2) La existencia de una constitución considerada norma suprema del ordenamiento estatal, que alberga los valores y principios materiales en los que se sustenta la organización jurídico-política de una sociedad y que contiene el referido catálogo de derechos individuales y sociales fundamentales. En virtud de su supremacía y de su

contenido sustancial, la constitución se muestra como una norma rígida, con vocación de estabilidad y permanencia, y cuyas modificaciones o enmiendas están sujetas a controles estrictos, como la participación de diversos órganos, el empleo de esquema de mayorías calificadas y el uso de mecanismos de “enfriamiento”.⁴

- 3) El establecimiento de un sistema de control de la constitucionalidad, en el que el más “neutro” de los poderes, el Judicial, adquiere un papel central (Prieto 2003, 108).

Estas tres características esenciales hacen, en opinión de Prieto Sanchís (2003, 107-8), que el Estado constitucional de derecho pueda ser visto como aquella organización política que reúne en la constitución tanto normas que establecen los “mismos” indispensables para el desarrollo autónomo de los individuos y para su participación en la toma de decisiones colectivas, como cláusulas que determinan el proyecto político global y los programas directivos específicos que se refieren para el desenvolvimiento y el progreso de la sociedad.

Por su relevancia, en los apartados siguientes se analizarán algunos aspectos particulares de esas características.

Derechos fundamentales. Un mínimo moral

Al igual que el concepto constitucionalismo, la categoría derechos fundamentales es histórica (Méndez 1996, 102). Su génesis está perfectamente

⁴ Las leyes supremas mexicana y española son ejemplo claro de estas constituciones rígidas. En el caso de la última, en el artículo 167 establece el procedimiento que debe seguirse para su reforma: “1.- Los proyectos de reforma constitucional deberá ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición prioritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso del Senado. 2.- De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiera obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma. 3.- Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras”.

ubicada en el tiempo y en el espacio.⁵ Por lo mismo, negar su historia es cerrar la puerta a su comprensión.

Como categoría histórica, los derechos fundamentales se hallan vinculados a otras dos categorías: la de ciudadano y la de Estado (Méndez 1996, 99). Ello es así porque, como ya se vio, los derechos fundamentales han sido incluidos en declaraciones emitidas por los estados, primero como derechos de algunos individuos, después como derechos de todos los ciudadanos frente al poder público y, finalmente, como derechos de todos los seres humanos independientemente de su condición (Méndez 1996, 102).

La categoría de ciudadano representa para el estado la posibilidad de conducir sus propios actos, mediante la fijación de las obligaciones que, frente a los ciudadanos, le corresponden. Además, le permitió tener un interlocutor privilegiado al que se le pudiera exigir, como correlato del reconocimiento de su cualidad, obediencia a las leyes y mandatos promulgados (Méndez 1996, 103).

Es esta la razón de que, en la actualidad, los derechos políticos se encuentren íntimamente relacionados con el atributo de “ser ciudadano”, especialmente el relativo al ejercicio del sufragio. Pero también es la razón de que las democracias contemporáneas tengan que enfrentar severas críticas acerca del tema de la igualdad (por ejemplo, la participación política de las mujeres o de los inmigrantes), al no poder desprenderse de los efectos ciertamente excluyentes del uso de dicha categoría.

Los derechos fundamentales representan el “mínimo moral” de los estados modernos. No es raro que en la explicación de su fundamento muchos autores hayan aludido a su carácter de ético (Vidal 1992, 22). Incluso, la posición más difundida y aceptada es la que considera a los derechos fundamentales derechos de naturaleza moral recogidos por las normas del derecho positivo. Este último aspecto, es decir, su positivación, es lo que los transforma, adicionalmente, en derechos subjetivos (Vidal 1992, 24).

Los derechos fundamentales son, por tanto, aquellas exigencias éticas, incorporadas en los cuerpos legales que se estiman condiciones

⁵ Ya se habló abundantemente de los acontecimientos que se relacionan con ella.

indispensables para el mantenimiento de la “dignidad humana” (Fernández 1984, 109). Sus principales características son su positividad, su inalienabilidad y su universalidad y su carácter absoluto. Son positivizados porque solo a partir de que adicionen esta propiedad son considerados verdaderos. Antes, únicamente conforman elementos de la moral crítica (Asís 1992, 32). Su positivación los convierte en figuras jurídicas que, en tanto tales, condicionan el cumplimiento de obligaciones y la asunción de responsabilidades por parte de los órganos estatales.

Los derechos fundamentales son igualmente inalienables porque ni siquiera sus titulares pueden disponer libremente de ellos. Se les encuentra vedada, por ende, la renuncia, su transmisión por cualquier medio o la destrucción del bien objeto de ellos (Martínez 1992, 86).

Quizá las características más notables de los derechos fundamentales sea su carácter absoluto y su universalidad. Esta puede referirse tanto a los titulares de los derechos como a los que se colocan frente a ellos, es decir, los sujetos obligados. En relación con los titulares, la universalidad parece indicar que pueden ser atribuidos a cualquier persona, sin embargo, respecto de esta idea, las opiniones son diversas. Todas reconocen que la universalidad es una cualidad a la que se le ha puesto límites. Solo que algunos afirman que tales límites son necesarios. Según estas opiniones, la universalidad, en el sentido antes indicado, no es una característica que corresponda a los derechos fundamentales, por lo menos no una característica esencial. Pretender que lo sea, sostienen estas opiniones, es desconocer que los sistemas jurídicos solo cuentan con un ámbito de validez limitado. No hay, por tanto, ningún problema en sostener que existen derechos que únicamente pueden ser ejercidos por personas que cumplan con ciertas condiciones (Prieto 1990, 55). Estas posiciones también señalan que la universalidad tampoco puede darse respecto de los sujetos obligados, puesto que hay claras obligaciones correlativas a derechos, cuyo cumplimiento corresponde esencialmente al Estado y no a otros. Este es el caso, por ejemplo, del derecho a la tutela efectiva.

De acuerdo con algunos autores, por ejemplo Antonio Pérez Luño, la ideología particularista que niega la universalidad de los derechos humanos debe ser rechazada, pues en ella no solo se encuentra el germen

de los nacionalismos excluyentes —que justifican diferencias en función de peculiaridades individuales, como el color de la piel, la estatura e incluso la textura y tonalidad del cabello—, sino también los postulados antagónicos a un constitucionalismo común de la humanidad (Pérez 1996, 35).

Finalmente, el carácter absoluto de los derechos fundamentales debe ser analizado con cautela. Los derechos fundamentales constituyen los principales límites al poder político, lo que implica, en principio, que se encuentra fuera del ámbito de acción de las actualidades estatales. No obstante, esto no significa que su ejercicio sea ilimitado. Por el contrario, tal ejercicio debe realizarse con total respeto de los derechos de los demás y de los bienes y valores constitucionalmente protegidos.

Justicia constitucional

El examen de la justicia constitucional es una labor obligada si se quiere no solo caracterizar adecuadamente al Estado constitucional de derecho, sino también conocer el alcance real de los derechos fundamentales. El antecedente más importante del modelo de justicia constitucional se encuentra en la obra de Hans Kelsen. Este modelo expresa muy probablemente el punto más alto del Estado de derecho europeo, precedido, claro, por la idea de la soberanía popular y de la constitución como vértice del orden jurídico estatal.

La situación social que se vivía en Europa en la década de 1930 constituyó la inspiración para el modelo kelseniano. Esta situación se caracterizó por un excesivo culto a la ley y el precedente de la ineficacia de la justicia constitucional de la República de Weimar (Prieto 2003, 80). Tal ineficacia fue originada, precisamente, porque el esquema aplicado solo respondía a la necesidad de resolver conflictos entre órganos estatales y no al interés por el control abstracto de la constitucionalidad de las leyes. El modelo alemán implicaba solo la salvaguarda de la superioridad del derecho del *reich* y un sistema de resolución de controversias concretas entre los protagonistas políticos del Estado federal, pero no supuso nunca la defensa de la Constitución. En pocas palabras, se trataba de procedimientos que no se encontraban basados

en una idea clara de la supremacía constitucional o que tenían un carácter puramente incidental, el cual se traducía en formas simples de arbitraje político.

Por su parte, el diseño propuesto por Kelsen mantiene una idea nítida de las facultades del legislador y del carácter constitutivo de la jurisdicción. De ahí que por medio de él se intente evitar la contaminación política o moral del juicio de constitucionalidad. El juez constitucional debe, por tanto, ser imparcial y limitarse a verificar la compatibilidad lógica entre la ley y la constitución.

En Europa, los actuales tribunales constitucionales responden solo en parte al modelo de Kelsen. De ahí toman el aspecto estructural de jurisdicción concentrada y algunos elementos de tinte procesal. Sin embargo, respecto a su funcionamiento y a la forma que tienen de decidir, dichos tribunales responden más al esquema estadounidense de la *judicial review*.

En México, el esquema de jurisdicción constitucional concentrada ha perdido fuerza. Como consecuencia de la reforma en materia de derechos humanos de 2011, el control de constitucionalidad se expandió a todos los ámbitos de la impartición de justicia. Ahora, tanto los tribunales federales como los de las entidades realizan un control de constitucionalidad respecto de normas generales relacionadas con derechos humanos. En relación con estos, la reforma amplió el denominado bloque de constitucionalidad al incorporar a este el derecho internacional de los derechos humanos (tratados, convenciones, precedentes). Del mismo modo, permitió la ampliación del catálogo de derechos y el reconocimiento de que las constituciones de las democracias contemporáneas no son ya un simple conjunto de proclamas políticas que expresan ideales más o menos progresistas y liberales, sino que, por el contrario, su cariz es la de verdaderos cuerpos de enunciados performativos que, por sus particularidades lingüísticas, estructurales y funcionales inciden de manera directa en los ámbitos más trascendentes de la vida social. En este reconocimiento se sitúa la esencia misma del modelo de Estado constitucional y democrático de derecho.

Pero, como se ha dicho, la naturaleza performativa de las constituciones democráticas no es algo independiente del ejercicio y la

garantía de los derechos humanos ínsitos en ellas. Aun en aquellas disposiciones que regulan aspectos de la vida institucional del Estado, el sustrato garantista se encuentra presente. Es por esta razón que en los discursos contemporáneos acerca de la democracia esta es revelada como un sistema de derechos privilegiados que se oponen a cualquier poder público o privado. En pocas palabras: el fundamento sustantivo y material de las democracias constitucionales, así como de su especial jurisdicción, es el sometimiento del poder por medio de la espada de los derechos; estos son, finalmente, el verdadero *coto vedado* de aquel.

La estructura y las funciones de las instituciones democráticas deben, por ese motivo, estar encaminadas a mantener el respeto a los derechos y, al mismo tiempo, asegurar su ejercicio y protección. Los jueces constitucionales, al constituir piezas relevantes de los estados modernos son muestras ejemplares del amplio espectro que han adquirido los derechos humanos en su configuración y organización. Pero también son una clara prueba de la colosal responsabilidad que el sistema tiene en la imposición de límites reales y eficaces al poder político.

En esa tarea, la interpretación y aplicación de las máximas disposiciones de un orden jurídico jerarquizado —es decir, aquellas en cuyo seno normalmente se resguardan los derechos— requiere del uso de nuevas fórmulas y de la construcción y operación de nuevos esquemas. Por ello, la labor solo puede ser encomendada a sujetos con un perfil especial, que les permita tomar una distancia prudente tanto de los clásicos, y muchas veces rígidos, cánones de la lógica deductiva, como de las ortodoxas tesis que le niegan al derecho algunos contenidos valorativos.

En efecto, desde hace ya algún tiempo, la fórmula modélica del silogismo práctico, la subsunción, así como la visión conservadora de que para caracterizar e identificar al derecho no hace falta acudir a consideraciones valorativas, ha dejado de ser el instrumento por antonomasia de la práctica jurídica. La puerta se ha abierto para darle paso a otro esquema de racionalidad en el que los principios y valores constitucionales —es decir, valores morales— han reclamado su primacía frente al valor cuasisimbólico del imperio de las reglas.

De esta manera, la ponderación o, cambiando los términos, la búsqueda de proporcionalidad de los principios constitucionales —mandatos de optimización en el lenguaje alexyano (Bernal 2005, 97)— ha asumido un intenso protagonismo en la justificación de decisiones acerca de conflictos entre derechos.

Sin ir más lejos, en el actual escenario jurídico-político de México, las fuerzas actuantes han traído al terreno público la tensión existente entre el derecho subjetivo a la libertad de expresión (ejercido por medio de debates públicos, abiertos y tolerantes) y el derecho al honor de los candidatos que contienden en las justas electorales. Esta tensión, que ya había sido expresada en la reforma electoral de 2007, propició la incorporación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la prohibición expresa de utilizar, en la propaganda política o electoral, expresiones que calumnien a las personas (artículo 41, fracción III, apartado C).

A todo esto hay que agregar el hecho de que la reforma constitucional en materia de derechos humanos introdujo principios garantistas específicos. Estos son universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Y no se puede dejar de lado el principio interpretativo propersona. Pero ¿a quién le corresponde establecer el significado y los alcances de tales principios? De entrada, se tendría que afirmar que a todas las autoridades del Estado, tanto federales como locales. De acuerdo con la propia reforma, la aplicación de las normas constitucionales y convencionales de derechos humanos está encomendada a dichas autoridades y, justamente, tal aplicación presupone esclarecer el significado de los principios aludidos.

En los últimos años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho algunos ejercicios para delimitar el contenido de los principios. Estos aún no han sustentado ningún criterio interpretativo. No obstante, marcan una clara tendencia en la actividad de los jueces constitucionales. En el contexto actual es perfectamente admisible que los poderes legislativos de los estados intenten definir constitucionalmente, y en términos generales, los alcances de los principios mencionados. Pero también es posible, y sería incluso deseable, que se establecieran guías generales de cómo entender el concepto de reparación de las

violaciones a los derechos humanos, así como los límites en su aplicación.

Algunas preguntas específicas que surgen a este respecto, y que los órganos de impartición de justicia deben considerar al momento de resolver casos en los que están involucrados derechos humanos, son: ¿en qué consiste la reparación de la violación de los derechos? ¿Debe interpretarse la obligación de reparar las violaciones en relación directa con el derecho a una justicia eficaz? ¿El principio interpretativo *propersona*, al ser incorporado a la Constitución, se convierte en una garantía? Si este principio puede entenderse como una garantía constitucional (en el estricto sentido del término), entonces ¿es posible aplicarlo en normas no relacionadas directamente con derechos humanos? ¿El principio de progresividad implica un aumento paulatino del contenido de los catálogos de derechos (humanos) o está ligado, en forma íntima, con las acciones del Estado, como la obligación de reparar las violaciones a tales derechos?⁶

IV. Dimensiones de los derechos humanos

Conceptos de derecho subjetivo y permisón

El concepto de derecho (subjetivo) está relacionado de manera íntima con el de permisón. Ambos son considerados conceptos jurídicos fundamentales. Y también respecto de ambos se presentan problemas al intentar usarlos correctamente; uno, quizás el más importante, es

⁶ Debe tomarse en cuenta que una regulación en este tema involucra la aplicación directa del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), el cual ya adelanta un posible, y desde luego obligatorio, significado de la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Este significado tiene que ver con la progresividad (aumento paulatino) en el espectro de ejercicio y garantía eficaz de los derechos humanos. El texto del artículo es el siguiente: "Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, específicamente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados"

el de su uso como sinónimos en el discurso jurídico. Este uso supone que las propiedades definitorias de cada uno son semejantes. Por lo menos las propiedades relevantes. El problema radica, precisamente, en la determinación de tales propiedades. Es decir, para considerar que el concepto *derecho* indica lo mismo, o algo muy similar, a *permisión* es necesario identificar, primero, todas sus características y determinar, después, cuáles de estas características son las más significativas. Pero tanto definir como formular un juicio de relevancia es bastante complejo, problemático.

El concepto de permisión está presente cuando se piensa en el modo en que el orden jurídico regula las conductas. Permitir, junto con ordenar y prohibir, son las tres formas básicas en que el orden regula el actuar externo de las personas. De hecho, tales formas son consideradas los principales operadores deónticos del campo de lo jurídico; lo que hace que sirvan como calificadores conductuales. Por ejemplo, una conducta es calificada como permitida cuando una norma determina se puede hacer. En cambio, es calificada como prohibida cuando una norma establece que no se puede hacer. Una cosa distinta es afirmar que la realización de una conducta es posible. Esta afirmación tiene que ver más con posibilidades reales, las cuales, si bien no están desvinculadas de lo que las normas establecen, sí tienen un fundamento distinto, más cercano al mundo empírico y por lo tanto al discurso de la política y de la moral.

Que una norma califique una conducta como permitida (o prohibida u ordenada) presupone su existencia. Esto significa que la existencia de una permisión depende de la de la norma que la establece. Esta es la que permite. No existe, entonces, permisión sin norma. Esta idea es la que ha provocado que se sostenga que las permisiones únicamente son expresas. Solo —se dice— puede hacerse lo que expresamente está permitido por la norma. El problema aquí es que al introducir el término permisiones expresas surge la idea de que es posible que haya permisiones diferentes, no incluidas expresamente en el texto de las normas. En otras palabras, que existan permisiones implícitas, previstas no en el ámbito de los textos, sino en uno más profundo, en el que subyace a ellos.

En la teoría del derecho contemporánea es común identificar el concepto de permisión expresa con un sentido o significado fuerte de la palabra permisión. Cuando se usa permisión en ese sentido se quiere decir que existe una norma que expresamente permite determinada conducta. Pero la palabra permisión también se emplea con un significado débil. En este último caso, decir que algo se permite quiere decir que ese algo no está regulado expresamente, esto es, que el derecho no se refiere a él de ninguna manera. En otros términos, que no lo califica deónticamente.

El sentido débil de la palabra permisión hace posible entender el fenómeno de las lagunas normativas. Este se presenta cuando una conducta no es regulada expresamente por las normas que integran un sistema jurídico. Y es justamente en este punto en el cual las explicaciones teóricas se contraponen. ¿Qué se debe entender cuando un comportamiento no está previsto por ninguna norma jurídica? ¿Se debe entender que se permite o que no se permite? ¿Acaso se puede hacer libremente? En la *Teoría pura del derecho* (segunda edición, 1960), Hans Kelsen intentó resolver el problema de las lagunas con la formulación y aplicación del denominado “principio de prohibición”. Este señala que “lo que no está prohibido, está permitido”. Es un principio que cierra el sistema jurídico, haciéndolo completo respecto de la regulación de cualquier conducta. El sistema es completo, y por ende no presenta lagunas, si se califica como permitido todo aquello que no está expresamente prohibido.

El principio de prohibición muestra importantes defectos teóricos, pero también interesantes bondades prácticas. Dos de sus principales defectos tienen que ver con el sentido en el que se usa la palabra permisión y con la naturaleza del propio principio. Si permisión se usa en su sentido débil, el principio, aunque verdadero, resulta tautológico; indicaría que todo lo que no está expresamente prohibido no está expresamente prohibido (significado débil de permisión). En cambio, si el sentido que se utiliza es el fuerte, el principio de no prohibición podría ser verdadero o falso. Y esto dependería completamente de que el orden jurídico, en efecto, permitiera de manera expresa todo lo que no hubiese prohibido expresa y previamente. O de que el propio orden incluyera al principio de prohibición como principio normativo

expreso, es decir, como norma de clausura. Esta última posibilidad se relaciona con el segundo defecto: no se sabe si el principio es de naturaleza normativa o descriptiva.

Por su parte, las bondades prácticas tienen que ver con que en el campo del razonamiento jurídico, particularmente el que llevan a cabo jueces y abogados, el principio de prohibición está siendo entendido como un principio normativo y no simplemente explicativo. Jueces y abogados no solo utilizan el principio en su argumentación práctica, sino que lo conciben como parte del derecho mismo. Además, los órdenes jurídicos que establecen normas que eliminan lagunas van poco a poco en aumento. Aunque en este último caso el problema tiene un tratamiento distinto en función del tipo y de la naturaleza de las normas que se construyen. No es lo mismo una laguna normativa en disposiciones constitucionales que en prescripciones legales. Y no es fácil determinar qué norma debe incluirse y con qué especificidad tanto en la constitución como en las leyes.

En las constituciones, las lagunas normativas suelen evitarse por medio de las normas de clausura, es decir, normas generales que establecen de manera previa la forma de enfrentar las lagunas. Por ejemplo, la Constitución mexicana determina en su artículo 14 que, en la materia civil, a falta de ley (es decir, disposiciones que regulen expresamente una conducta) se aplicarán los principios generales del derecho. Este tipo de normas de clausura hacen que se afirme que la constitución da respuesta a todo problema planteado. Sin embargo, la aplicación de los principios generales del derecho no es nada sencilla. Por esta razón, algunas constituciones plantean soluciones más específicas al problema de lagunas. Estas soluciones califican deónticamente las conductas que no se encuentran reguladas en términos concretos. Esto quiere decir que, en el ámbito constitucional, se determina con precisión si una conducta que, siendo relevante, no se encuentra regulada concretamente se permite, se prohíbe o se ordena. Con una determinación así se eliminan completamente las lagunas, no solo constitucionales, sino legales.⁷

⁷ Un ejemplo paradigmático de esta forma de resolver el problema es el artículo 2, último párrafo, de la Constitución del Estado de Oaxaca, el cual establece: "El Poder Público y sus Representantes

Al parecer, la idea que la mayoría tiene de algo que no está regulado es que se puede hacer. Sin embargo, también se piensa que se puede hacer porque se tiene derecho a hacerlo. La idea, no especializada, de permisión (en cualquiera de sus sentidos) está vinculada con la idea de derecho subjetivo. Como se ve, se ha llegado nuevamente al principio. Solo que esta vez se siguió un camino distinto, aunque el resultado indique lo mismo: los juristas utilizan como sinónimos derecho subjetivo y permisión porque, en el fondo, las personas comunes los relacionan de manera estrecha.

Inalienabilidad de los derechos

Junto con su carácter absoluto y su dimensión universal, la inalienabilidad constituye uno de los rasgos básicos de los derechos humanos. En términos generales, que un derecho humano sea inalienable significa que no puede renunciarse a él. Esta idea acerca de los derechos fue gestada por las concepciones iusnaturalistas de los siglos XVII y XVIII (Alemany 2014, 18). De acuerdo con estas concepciones, las personas no pueden renunciar a todos sus derechos a pesar de que esto les permita desenvolverse socialmente (Alemany 2014, 18). El pacto social que los hombres suscriben no puede entenderse como una renuncia absoluta e ilimitada de sus derechos.

La inalienabilidad también está relacionada con la indisponibilidad. Los derechos humanos son inalienables porque no se puede renunciar

sólo pueden hacer lo que la Ley les autoriza y deben hacer, lo que la Ley les ordena. Los particulares pueden hacer lo que la Ley no les prohíbe y deben hacer, lo que la Ley les ordena." Una norma similar se encuentra prevista en el artículo 141 de la Constitución del Estado de Sinaloa. El único problema es que la posibilidad constitucional de hacer lo que no se prohíba en la ley se extiende a lo que no sea contrario a la moral y a las buenas costumbres, y estos conceptos no solo son indeterminados y valorativos, sino que provocan una constante controversia de su significado. Eso genera duda de la forma de regular una gran diversidad de conductas, las cuales pueden, según algunos significados de los conceptos *moral* y *buenas costumbres*, permitirse o prohibirse. Estas dudas pueden ocasionar la formación de lagunas normativas. El texto del artículo 141 señala lo siguiente: "La aplicación de las leyes será general y uniforme en todo el Estado, sobre todas las personas a quienes su acción comprenda. Estas podrán hacer lo que la ley no prohíba o que no sea contrario a la moral y buenas costumbres".

ni disponer de ellos. La indisponibilidad parece, en algún sentido, una característica bastante distinta a la irrenunciabilidad. Si una persona no puede renunciar a un derecho, se supone que entonces puede disponer de él. La relación entre estos dos rasgos parece, en principio, inconsistente. La explicación de esta inconsistencia se encuentra en el enfoque que se utiliza para definir tales rasgos. Al hablar de no renunciabilidad y de no disponibilidad se está pensando en características de los derechos que sean oponibles a la autoridad estatal (Alemany 2014, 19). Así, el Estado no puede disponer de los derechos, ni obligar a su renuncia. De cualquier modo, esta explicación mantiene ciertos defectos. Aun cuando se pueda entender que dichas características se expresan en función de lo que puede o no hacer el Estado, parece claro que ambas se refieren a acciones que corresponde a sujetos distintos. La primera corresponde a una acción exclusiva de los particulares; la segunda, a un deber propio de las autoridades.

Al corresponder las acciones a titulares distintos, la idea general de la irrenunciabilidad y la no disponibilidad se pervierte. En la doctrina acerca de los derechos humanos se comienza a hablar de la existencia de derechos que no son renunciables ni disponibles para los propios individuos. Es cierto, por otro lado, que el que los individuos no puedan renunciar a algunos de sus derechos permite, si se mantiene la perspectiva de la acción de la autoridad, que aquellos constituyan verdaderos límites al poder público. Sin embargo, aceptar esto lleva a una situación que contradice abiertamente las intuiciones y creencias acerca de los derechos. La mayoría piensa que los derechos que posee permiten ejercerlos o no ejercerlos. En el ámbito de protección que proporcionan, se es libre de hacer lo que se quiera. Al lado de una libertad positiva que implica hacer algo, existe una libertad negativa que permite, si así se decide, no hacerlo.

El dilema que plantea la irrenunciabilidad de los derechos ha estado presente en muchas situaciones reales. Un ejemplo emblemático es el famoso caso de la huelga de hambre que, en la década de 1980, protagonizaron los miembros de la organización española denominada Grupo Antifascista Primero de Octubre (Grapo). La huelga se inició como consecuencia de que las autoridades carcelarias les negaron a

los miembros la posibilidad de ser reclusos, todos, en un mismo centro de reclusión. Como cualquier huelga de este tipo, la que hicieron los integrantes de Grapo tenía un propósito definido que involucraba una consecuencia muy grave: la propia muerte de los huelguistas, admitida de manera voluntaria, libre y autónoma.

Las autoridades españolas se enfrentaron al problema de aceptar la petición de los miembros de la organización (haciendo a un lado la política criminal establecida) y evitar su muerte, o de no aceptarla y que murieran. El caso tuvo un fuerte impacto social. Fue seguido por todos los medios de comunicación. Hubo intensas discusiones, particularmente en el círculo de los juristas. Se escribieron muchos artículos y notas; de entre los que destaca el análisis que realizó el filósofo español de derecho Manuel Atienza Rodríguez (1994). En dicho análisis, el cual tomó en cuenta un par de sentencias del Tribunal Constitucional Español, planteó varias cuestiones teóricas y filosóficas importantes. Una fue, justamente, la de la posibilidad de renunciar al derecho fundamental a la vida. Otra, la de admitir la existencia de un derecho a la muerte, implícito en el derecho a la vida. Otra más, la de los límites a que están sujetos los actos del Estado frente a los derechos fundamentales. Respecto de esta, Atienza sostuvo que justificar la limitación de un derecho a partir de la consideración de los fines o de los efectos que su ejercicio puede causar en determinadas políticas públicas (en este caso, de reclusión de personas juzgadas por terrorismo) es no tomar en cuenta el carácter esencial de los derechos. “Pues tener un derecho fundamental parece que tiene que significar que, al menos en principio, ninguna directriz política, ni objetivo social colectivo puede prevalecer frente a él” (Atienza 1994, 65).

En cuanto a la posibilidad de renunciar o de disponer del derecho a la vida, Atienza deja claro que ese derecho no cuenta con la dimensión negativa que tiene el derecho de libertad, pero que, sin embargo, es posible disponer de él. Esta disponibilidad no debe entenderse —sostiene— de la misma manera en que se entiende la de otros derechos, como el de educación o el de propiedad (Atienza 1994, 65). El derecho a la vida no es disponible en el sentido de que el mismo pueda darse o transmitirse voluntariamente a otra persona, pero sí es

disponible en el sentido de decidir no vivir, de decidir la propia muerte. Aun cuando el derecho a la vida no pueda ser reconducido al de libertad en sentido negativo, es indudable que el propio individuo puede decidir si quiere o no seguir viviendo. Y esta decisión forma parte del mismo derecho. En otras palabras, el derecho a la vida es disponible en algún sentido, lo que significa que junto a él, o más bien, ínsito en él, se encuentra otro derecho: el derecho a la muerte.

Paternalismo y derechos-deberes

El derecho a la vida es, según Atienza (1994, 65), semejante al derecho al voto o al derecho a elegir una religión. Los tres son casos de derechos disponibles en el mismo sentido. Los tres pueden disponerse de manera acotada, lo que los sitúa en medio de los derechos de libertad y de los derechos-deberes. Atienza coloca en este lugar el derecho a votar porque las normas que en España lo regulan no lo consideran una obligación. En México, como en otros países, sucede una cosa distinta. El derecho a votar es, al mismo tiempo, un deber.⁸ Pero lo interesante aquí no es la naturaleza del derecho de voto (activo, por supuesto), sino, más bien, la naturaleza de los denominados derechos-deberes.

Estos se encuentran vinculados con la idea de paternalismo estatal. El Estado es paternalista cuando ejerce poder sobre uno o varios individuos para causarles un beneficio. Los dos elementos que conforman al paternalismo son, por ende, el modo y la finalidad (Alemany 2005, 268). El modo es el poder, es decir, la acción intencional (siempre intencional) que alguien lleva a cabo para obtener de otro un comportamiento específico (Alemany 2005, 268). La finalidad es conseguir que la persona sobre la que se ejerce la acción paternalista “[...] se comporte de tal manera que se evite a sí mismo daños de tipo físico, psicológico y/o económico” (Alemany 2005, 270).

El concepto derecho-deber que, en principio, parece contradictorio se gesta a partir del paternalismo estatal. El Estado suele incorpo-

⁸ Véanse los artículos 35, fracción I, y 36, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

rar en su orden jurídico derechos cuyo ejercicio se encuentra no solo permitido sino también obligado. La razón de esto es evitar que se renuncie a ellos o que se disponga libremente de ellos. Al calificar los derechos como deberes se intenta conseguir este objetivo.⁹ Pero la finalidad última no son ni la no renuncia ni la no disposición, sino evitar que, a partir de no cumplirlas, se provoque un daño al titular del derecho. Y esta es justamente la finalidad de la acción paternalista. Por ello, dos casos claros de acción paternalista son la regulación que prohíbe al paciente renunciar a su derecho a que le den información clínica cuando su vida está en peligro, o aquella que impide renunciar al derecho de una defensa asistida. Ahora bien, si esto es así, entonces podría pensarse que todos los derechos, al ser inalienables (es decir, irrenunciables e indisponibles) tendrían también la naturaleza jurídica de deberes, lo que parece contrariar las ideas básicas acerca de los derechos.

Lo anterior muestra que la explicación inicial acerca de la inalienabilidad de los derechos es insuficiente, pues no todos son derechos-deberes, ni detrás de aquellos se encuentra siempre una acción paternalista del Estado. El problema parece tener otro origen: el desorden terminológico y conceptual que existe en torno a las características definitorias de los derechos subjetivos. La inalienabilidad, por ejemplo, es un término ambiguo.¹⁰ Puede significar que el titular del derecho no tiene la posi-

⁹ El establecimiento de derechos-deberes no es la única forma en la que puede expresarse la acción paternalista del Estado. Existen otras menos estrictas. Por ejemplo, la imposición de requisitos o condiciones para ejercer un derecho. Esto es lo que sucede cuando las personas ejercen su derecho a la donación de órganos; sin duda, este constituye un derecho cuyo ejercicio, en determinadas circunstancias, puede provocarle un daño grave al titular. En los requisitos que las leyes exigen para ejercerlo están la mayoría de edad, la existencia de un conocimiento informado respecto de las consecuencias de la donación, la manifestación de la voluntad ausente de coacción, la determinación de condiciones favorables para la donación, etcétera; al respecto, veáanse Garzón (1994) y Vázquez (1994).

¹⁰ Un término es ambiguo cuando posee más de un significado. La ambigüedad referida a significados es una ambigüedad semántica, pero existen otras clases de esta. Cuando un enunciado muestra problemas de atribución, es decir, cuando por la incorrecta ubicación de las palabras o su defectuosa conexión no se sabe a qué sujeto le corresponde determinado predicado, se habla de una ambigüedad sintáctica. Este tipo tiene que ver con la falta de determinación de los conectores lógicos y de los cuantificadores. Finalmente, existe una más, la cual se produce cuando no es posible saber cuál es el propósito de un enunciado, esto es, si pretende ser una orden, una descripción, la determinación de un estado de cosas, una advertencia o una amenaza. La expresión cotidiana “no es una amenaza, es una advertencia”

bilidad de renunciar a (o de disponer de) él. Pero también que el Estado no puede disponer del derecho de un individuo ni obligarlo a que de él se deshaga. Esta ambigüedad es la causante de muchas confusiones.

En efecto, en el segundo de los sentidos mencionados, la irrenunciabilidad se confunde con el carácter universal y absoluto de los derechos (Laporta 1987, 42). Por ello, se le suele atribuir esta propiedad a todos los derechos. En cambio, en el primero de los sentidos aludidos, es decir, en el de la no renuncia o la no disponibilidad de su titular, la inalienabilidad no es una característica que pueda atribuírseles a todos los derechos. Más bien es una característica que solo le corresponde a unos cuantos. Esta es también la causante de la confusión que se presenta entre la no disponibilidad y la irrevocabilidad (Alemany 2014, 22). La no disponibilidad correspondería al titular y la irrevocabilidad al Estado.

A la ambigüedad del término inalienabilidad habrá que sumarle la vaguedad¹¹ del concepto disponibilidad. Como se ha visto, el significado de este concepto puede tener una mayor o menor extensión cuando se refiere al titular del derecho. No hay claridad acerca de los objetos que pueden ser abarcados por él. Existen derechos que son absolutamente indisponibles para su titular (por ejemplo, los derechos-deberes); otros que pueden disponerse en alguna medida, y otros que pueden siempre. Por esta razón, si el concepto de inalienabilidad no se aclara puede ser aplicado a derechos diferentes.

Idea de libertad negativa

Como se ha visto, la sentencia de la Sala Regional mostró con suficiente claridad la posición del Tribunal Electoral respecto de la garantía y la protección de los derechos político-electorales. Esta posición constituye

es un ejemplo claro de este defecto pragmático. Véase Guastini (1999).

¹¹ Afirmar que un término o expresión padecen de vaguedad significa que existe duda en torno a la determinación de la clase de individuos (o casos) a la que se aplica. Es decir, no se sabe con exactitud en qué casos puede o no usarse. En el fondo, la vaguedad tiene que ver con la duda acerca de las características relevantes que identifican un concepto. Determinar este tipo de propiedades presupone, entonces, un juicio de relevancia. Véase Guastini (1999).

una doctrina judicial consolidada. De ella pueden extraerse aspectos muy interesantes. Uno de ellos, quizás el más relevante, es la relación que existe entre la actividad de los jueces y la eficacia del modelo de Estado constitucional y democrático de derecho. Es decir, si los principios básicos de dicho Estado están siendo expresados y desarrollados adecuadamente en los fallos judiciales. Acerca de la resolución de la Sala (y, en general, de cualquier decisión de tribunales constitucionales) y su inclusión en el constitucionalismo contemporáneo ya se han dicho algunas cosas. Lo que todavía falta por analizar es si, y de qué manera, esta resolución contribuye al perfeccionamiento del modelo.

Parece claro que el tema central de la sentencia fue el estudio de una posible afectación del derecho político constitucional de la ciudadana Estephania Roldán Portillo a ser votada. No obstante, esa afectación no se refirió a que se le impidiera postularse para participar en algún proceso electivo (intrapartidista o constitucional), lo que suele ocurrir en la mayoría de los casos. Por el contrario, lo que se cuestionó fue el hecho de que se le registrara formalmente como candidata a un cargo público sin que ella lo hubiese decidido. Este planteamiento, por cierto, poco común, motivó a la Sala a fijar su criterio no solo acerca del contenido del derecho a ser votado, sino, particularmente, del ejercicio de cualquier derecho que se encontrara basado en la idea o el principio de libertad.

Heredera de los más importantes movimientos sociales y políticos del siglo XVIII, la libertad constituye no solo uno de los principios básicos en que se sustentan las democracias constitucionales actuales, sino el valor fundamental de todas las sociedades avanzadas. La libertad como derecho se encuentra recogida en todas las constituciones modernas. Su incorporación suele hacerse de manera fragmentada, por medio de libertades específicas que inciden en los distintos ámbitos de la vida cotidiana. Las libertades de expresión, de culto, de asociación, de procreación, son ejemplos representativos de esas libertades específicas (Bernal 2005, 247). No obstante, la idea de un único y gran derecho de libertad se mantiene presente en el Estado constitucional. Un derecho de libertad general que es a la vez la suma de todas las libertades y su horizonte natural. Un derecho que tiene destellos fue-

ra de los linderos de lo normativo. Un derecho que se manifiesta incluso en un sentido negativo, en el sentido del “no”, del “no ejercicio”.

La libertad conforma el espacio de decisión oponible, en principio, a toda acción del Estado y de los propios individuos. Por lo mismo, su ejercicio está sujeto a muy pocos límites. Algunos de ellos son consustanciales a la existencia misma de los derechos. Y consisten justamente en los derechos de otros. Estos límites son, por tanto, empíricos, reales, impuestos por la misma dinámica de la relación entre personas distintas con derechos iguales. Los otros límites son formales. Están fijados por el orden jurídico. Se requiere justificar su imposición de manera amplia y adecuada, con base en principios y valores fundamentales del Estado mismo. Por ello se exige que estos límites se establezcan en los textos constitucionales —o por lo menos debería ser así—. La protección y el mantenimiento de los bienes colectivos, como la seguridad nacional, la salud general o el bien común, se utilizan como razones para lograr esa justificación. Aunque estas no siempre sean suficientes.

La idea de libertad se entiende con mayor facilidad si se relaciona con actos que se realizan, es decir, si se le entiende en su sentido positivo. Pero la libertad va mucho más allá. Implica también la decisión de no realizar ningún acto específico. En esto reside su sentido negativo o, en términos más cortos, la libertad negativa. Pero esta dimensión no siempre es tomada en cuenta. Por lo menos no en el ámbito público. A diferencia de la vida privada, en la vida pública las decisiones giran alrededor de lo que es posible hacer, de lo que se permite y de lo que se prohíbe por el derecho, pero escasamente se discute lo que se puede no hacer. La diferencia es sustancial aunque las palabras y los términos sean confusos. Las prohibiciones implican indudablemente un no hacer, pero expresado en términos de deber: el deber de no hacer lo que se prohíbe. En cambio, la libertad de no hacer es la expresión de un permiso, de un derecho, de una elección. Todos los derechos que se sustentan en la idea o el principio de libertad gozan de esta doble dimensión. La de hacer y la de no hacer. Y esto es precisamente lo que hizo notar la Sala Regional en su sentencia cuando analizó las dimensiones del derecho político-electoral a ser votado.

A lo largo de la historia de las instituciones políticas, particularmente en los momentos de crisis, la libertad positiva se ha impuesto sobre la libertad negativa. La explicación es simple: las distintas doctrinas religiosas y morales que se avivan en esos momentos tienden a exaltar las acciones buenas y razonables, dejando a un lado la consideración y la valoración de las no acciones (Bernal 2005, 248). El valor moral del actuar es lo que verdaderamente importa. La conducta y los actos son los únicos que pueden ser calificados como moralmente valiosos. La libertad, incluso la protegida por el derecho, debe limitarse a tales actos positivos.

Pero la idea actual de libertad, situada en el constitucionalismo contemporáneo, ya no puede ser la de la positiva. Tampoco la de la libertad limitada por la semántica de los textos, aun de los constitucionales. La libertad de ahora es la que se encuentra incluida en los textos, sí, pero también en los contextos; en una realidad tan amplia que comprende no solo el orden constitucional, sino también el orden humano. La libertad entendida en este sentido es bidimensional; es, al mismo tiempo, positiva y negativa. Las personas no solo son libres para hacer lo que consideren adecuado, sino también para dejar de hacer algo precisamente por la misma razón: por considerar que su no hacer es lo mejor. La libertad positiva reconduce a la libertad negativa. La consideración de opciones está en la base de las decisiones libres, pero la no acción (libertad en sentido negativo) forma una parte importante de ese conjunto de opciones. Al final, el no hacer o el dejar de hacer constituyen también decisiones libres y racionales.

La dimensión negativa de la que se ha hablado está presente en todos los derechos cuyo principal fundamento es la libertad. Incluso puede decirse que tal dimensión está presente en todos los derechos, en cualquiera de ellos, puesto que la libertad, en términos amplios, está indisolublemente unida al concepto mismo de derecho (es decir, derecho subjetivo). En las últimas décadas, la teoría y la práctica jurídicas han intentado darle concreción y eficacia real a la idea de libertad negativa. En algunas constituciones actuales se ha incorporado al catálogo de derechos fundamentales el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Ejemplos paradigmáticos son las constituciones

española, colombiana y mexicana. Pero en esta última el derecho no se encuentra regulado de manera directa en el catálogo general. Su reconocimiento se hace de forma tangencial en los artículos 19 y 29, los cuales sí forman parte del capítulo relativo a los derechos humanos y sus garantías.

El derecho al libre desarrollo de la personalidad ha sido considerado como la expresión más clara, aunque no completa, de la libertad negativa y de las libertades no específicas. Conforma una cláusula general y residual de la libertad (Bernal 2005, 251). Como cláusula general desarrolla la dimensión negativa de la libertad. Como cláusula residual configura una especie de fórmula de completitud del orden jurídico (Bernal 2005, 251), con base en la cual lo que no se encuentra expresamente prohibido está permitido y puede, consecuentemente, hacerse de manera libre.

Con esta lógica, cualquier cosa, dentro de los límites de las prohibiciones jurídicas, puede ser incorporada en la cláusula. Los individuos serán libres para hacer o no hacer todo lo que deseen, todo lo que de manera autónoma deseen. Y los órganos del Estado estarán impedidos para restringir arbitrariamente esa libertad, es decir, para imponer obstáculos heterónomos a la voluntad libre de tales individuos. Este último aspecto hace que el derecho al libre desarrollo de la personalidad tenga como presupuesto jurídico y empírico la autonomía de la voluntad.

V. Epílogo. Constitucionalismo y función judicial.

A manera de conclusión

Uno de los rasgos que caracteriza al moderno estado constitucional y democrático de derecho es la exigencia de que los operadores jurídicos, fundamentalmente los jueces, desarrollen sus funciones esenciales de acuerdo con los cánones de la racionalidad y la no discrecionalidad. Esta exigencia tiene profundas raíces en el modelo de Estado liberal; sin embargo, su proyección en las democracias constitucionales actuales la ha dotado de elementos adicionales que la alejan, en cierta forma, del modelo original. La exigencia de no discrecionalidad

mantiene alguna relación con la idea primigenia de decisiones judiciales ceñidas a los textos legales. Solo que, ahora, el ceño es mucho más dúctil.

La exigencia de la racionalidad, por otro lado, expresa la necesidad de justificar adecuadamente las decisiones; es decir, de proveerlas de razones suficientemente sólidas para motivar su aceptación. Desde luego, las razones que en el nuevo modelo alimentan esta clase de justificación no se reducen a las que se desprenden inmediatamente de los textos legislativos y sus palabras, sino que incluyen las que se localizan en un estrato más profundo, esto es, aquellas que subyacen a los referidos textos e, incluso, al sistema jurídico en su conjunto.

La inclinación hacia una nueva racionalidad y la flexibilización del concepto de discrecionalidad han permitido, por un lado, activar la labor creativa de los jueces eliminando la carga ideológica negativa que pesaba sobre ella y, por el otro, darle sentido al constitucionalismo contemporáneo que se erige como el modelo explicativo de la realidad jurídica dinámica y antiformalista que prima hoy en día. En esta realidad, los impartidores de justicia participan en la evolución no solo por medio de determinaciones que integran y completan el orden jurídico, es decir, que ofrecen soluciones a casos relevantes no regulados por él, sino por interpretaciones novedosas que lejos de restringir semánticamente el orden lo expanden, adecuándolo, justamente, a las transformaciones de esa realidad.

Pero aun en este nuevo contexto histórico la tarea interpretativa que los jueces realizan requiere sujetarse a controles estrictos que impidan el abuso y provean de certeza jurídica a los ciudadanos. Estos controles inciden, fundamentalmente, en el aumento de los niveles de racionalidad demandados; racionalidad que, por cierto, se manifiesta de modo natural por medio de la coherencia que se imprime a la soluciones de casos análogos. De esta manera, se considera que los jueces deciden racionalmente si ofrecen las mismas respuestas interpretativas a situaciones problemáticas semejantes. Las respuestas son, por tanto, altamente predecibles, lo que reduce en forma considerable los márgenes de subjetividad decisional o, en términos más usuales, de discusión judicial.

Los sistemas jurídicos contemporáneos han incorporado a su diseño básico esquemas sofisticados de predictibilidad de soluciones. Estos estandarizan las interpretaciones aumentando, de este modo, los grados de predicción. La jurisprudencia, en el *civil law*, y el precedente obligatorio, en el *common law*, constituyen los ejemplos más representativos de este tipo de esquemas. La operatividad de ambos en la práctica jurídica actual es evidente. Los jueces y abogados suelen utilizar la jurisprudencia y los precedentes como normas obligatorias, en el caso de que cuenten con esta naturaleza, o como elementos esenciales de su razonamiento, cuando no la posean.

El empleo de la jurisprudencia y el precedente es de suma importancia para la fundamentación de las decisiones de los órganos a los que se les impone el deber de seguirlos, pero es aún más relevante para la justificación de las determinaciones de los órganos que tienen la potestad de crearlos y modificarlos. En este documento se ha analizado la fuerza normativa y discursiva de un precedente, de una sentencia destacada, emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial correspondiente a la V Circunscripción Plurinominal. Se han examinado sus aspectos estructurales, pero también su horizonte contextual. Se ha podido situar en el contexto del constitucionalismo de los derechos. Es por ello que, sin duda, puede ser considerada una sentencia propia de un Estado garantista.

VI. Fuentes consultadas

- Aguiló Regla, Josep. 2000. *Teoría general de las fuentes del derecho (y del orden jurídico)*. España: Ariel Derecho.
- Alemany García, Macario. 2005. "El concepto y la justificación del paternalismo". *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 28: 265-303.
- . 2014. *Las dimensiones de los derechos*. En prensa.
- Ansuátegui Roig, Francisco Javier. 2002. Estado de derecho, crisis de la ley y estado constitucional. En *Horizontes de la filosofía del derecho. Homenaje a Luis García San Miguel*, ed. Virgilio Zapatero, 256-89. España: Universidad de Alcalá.

- Asís Roig, Rafael de. 1992. *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*. Madrid: Debate.
- Atienza Rodríguez, Manuel. 1994. "Las razones del Derecho. Sobre la justificación de las decisiones judiciales". *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 1 (octubre): 52-69.
- Bernal Pulido, Carlos. 2005. *El derecho de los derechos. Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- CE. Constitución Española. Disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm> (consultada el 21 de julio de 2014).
- CPC. Constitución Política de Colombia. Disponible en <http://www.constitucioncolombia.com/> (consultada el 21 de julio de 2014).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. México: Porrúa.
- Ezquiaga Ganuzas, Javier. 2006. *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*. México: TEPJF.
- Fernández, Eusebio. 1984. *Teoría de la justicia y derechos humanos*. Madrid: Debate.
- Garzón Valdés, Ernesto. 1994. "Algunas consideraciones éticas sobre el trasplante de órganos". *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 1 (octubre): 152-89.
- Guastini, Riccardo. 1999. *Estudios sobre interpretación jurídica*. Trad. Marina Gascón y Miguel Carbonell. México: Porrúa/UNAM.
- Huerta Ochoa, Carla. 2008. *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*. México: IIJ-UNAM.
- Jurisprudencia 9/2001. DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICA LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO. *Compilación Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2012*, volumen 1, 254-5.
- Kelsen, Hans. 1991. *Teoría pura del derecho*. Trad. Roberto J. Vernengo. México: Porrúa/UNAM.
- Laporta, Francisco. 1987. "El concepto y la justificación del paternalismo". *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 4: 23-46.

- Martínez Pujadle, Antonio. 1992. Los derechos humanos como derechos inalienables. En *Derechos humanos. Concepto, fundamentos, sujetos*, ed. Jesús Ballesteros. España: Tecnos.
- Méndez Baiges, Víctor. 1996. Sobre derechos humanos y democracia. En *El límite de los derechos*. Barcelona: EUB.
- Pérez Luño, Antonio. 1996. Derechos humanos y constitucionalismo en la actualidad: ¿continuidad o cambio de paradigma? En *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio*, coord. Antonio Pérez Luño. Madrid: Marcial Pons.
- Pérez Vázquez, Carlos. 2006. "Derecho y literatura". *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 24 (abril): 135-54.
- Prieto Sanchís, Luis. 1990. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- . 2003. *Estudio sobre derechos fundamentales*. Madrid: Debate.
- Tamayo y Salmorán, Rolando. 1995. "El sujeto de derecho". *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 3 (octubre): 167-89.
- . 1996. "Dogmática Jurídica y Teoría Moral". *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 4 (abril): 29-42.
- Taruffo, Michele. 2002. *La prueba de los hechos*. Trad. Jordi Ferrer Beltrán. Madrid: Trotta.
- Vázquez, Rodolfo. 1994. "Consentimiento y extracción de órganos". *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 1 (octubre): 192-200.

Alcances del control de convencionalidad *ex officio* en materia electoral.

Análisis crítico de la sentencia SM-JRC-124/2013
y SM-JRC-125/2013 acumulados

Eduardo Román González

Sumario: I. Introducción; II. Acto impugnado; III. Sentencia de la Sala Regional; IV. Doctrina del control de convencionalidad; V. Límites del control de convencionalidad; VI. Conclusiones, VII. Fuentes consultadas.

I. Introducción

El control de convencionalidad es uno de esos temas jurídicos que de repente se ponen de moda y respecto del cual se habla mucho. Después de una etapa inicial a partir de su introducción formal en el sistema jurídico mexicano con el caso Radilla Pacheco vs. México resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el que ciertamente resultaba necesario comprender en qué consistía esta institución, los distintos estudios de esta figura deberían comenzar a concentrarse en cómo los jueces mexicanos lo están ejerciendo y en la identificación de sus principales debilidades, pero también de sus límites.

El tema de los límites en el ejercicio del control de convencionalidad es poco explorado no solo en México. Sin embargo, se trata de un tema medular para comprender los alcances de su aplicación por parte de los jueces mexicanos.

La sentencia en comento brinda una excelente oportunidad para reflexionar acerca de dichos límites. Para llevar a cabo esta reflexión, el presente comentario se estructura de la siguiente manera. En el segundo apartado se realizará una explicación general de los elementos constitutivos del acto impugnado. En el tercero se hará una descripción del contenido de la sentencia emitida por Sala Regional correspondiente a la Circunscripción Plurinominal II del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con sede en Monterrey, Nuevo León. En el cuarto apartado se analiza en términos generales la doctrina del control de convencionalidad. Posteriormente, en el quinto se profundiza en el tema de los límites de dicho control. Finalmente, se formulan algunas conclusiones generales.

II. Acto impugnado

En este apartado se hará referencia a los principales aspectos relacionados con el acto impugnado. En primer lugar, se abordará el contenido del acuerdo 65/2013 emitido por la autoridad administrativa electoral local, para posteriormente hacer referencia a la sentencia emitida por la autoridad jurisdiccional electoral local, con motivo de la impugnación de dicho acuerdo.

Acuerdo 65/2013 acerca de la asignación de diputados de representación proporcional

En el marco del proceso electoral 2013-2014 en el estado de Coahuila, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila expidió el acuerdo 65/2013, mediante el cual se definían las reglas para la integración de fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, para la conformación del Congreso local en el periodo 2015-2017. El contenido del acuerdo es el siguiente:

PRIMERO. Los candidatos propietarios a diputados por ambos principios de cada partido político o coalición total deberá ser de 50% de un mismo género;

SEGUNDO. Los partidos políticos no podrán dejar de cumplir con esta regla al convocar a procesos de selección interna salvo que se realicen bajo reglas internas que cumplan con los principios de paridad y equidad.

TERCERO. Los candidatos suplentes a diputados por ambos principios de cada partido político o coalición total deberán ser del mismo género que el candidato propietario respectivo.

CUARTO. Tratándose de las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, deberán integrarse por segmentos de dos candidatos, uno de cada género. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto, de manera alternada.

QUINTO. Tratándose de coaliciones parciales, para contabilizar el número de candidatos postulados por los partidos políticos, se estará a lo dispuesto en los respectivos convenios de coalición parcial a fin de observar lo establecido en el presente acuerdo.

SEXTO. En el caso de que los partidos políticos faltaren a lo dispuesto en el presente acuerdo, el Secretario Ejecutivo requerirá al partido político a efecto de que, en un término de 24 horas subsane o sustituya, las candidaturas o las fórmulas que correspondan; en caso contrario, el Instituto procederá a suprimir de las respectivas listas las fórmulas necesarias hasta ajustar el límite de candidaturas permitidas.

En contra de dicho acuerdo el Partido Progresista de Coahuila (PPC) promovió un juicio ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En dicho medio impugnativo el partido político actor hizo valer los siguientes agravios: 1) respecto del punto tercero del acuerdo, que al establecer que los suplentes de las fórmulas de candidatos por ambos principios presentadas por los partidos políticos debían ser del mismo género que los propietarios, excedía las facultades del órgano admi-

nistrativo electoral local al establecer una obligación no contemplada en la ley; 2) respecto del punto sexto del acuerdo, que al otorgar facultades al Consejo General local para hacer sustituciones de candidatos al momento de realizar la asignación de diputados de representación proporcional vulneraba el derecho de los partidos políticos a postular candidatos, así como su derecho a la autodeterminación, y 3) en general, que al exigir que los partidos presentaran su lista de candidatos a diputados de representación proporcional antes de la elección pretendía sustituir arbitrariamente a los órganos y procedimientos de cada partido para la designación de candidatos.

Sentencia del Tribunal Electoral de Coahuila y ejercicio del control de convencionalidad *ex officio*

Respecto del primero de los argumentos, el Tribunal Electoral de Coahuila, al resolver el juicio electoral 118/2013, consideró que resultaba infundado, porque si bien el legislador del estado no había contemplado expresamente la obligación de que los candidatos suplentes fueran del mismo género que los propietarios, del marco normativo constitucional internacional resultaba evidente la finalidad de conseguir equidad de género. Por lo que se trata de una medida afirmativa que busca el cumplimiento de los principios de paridad, equidad y alternancia, al tiempo que pretende evitar fraudes o elusiones a la ley.

El segundo de los argumentos, relativo a la supuesta vulneración de los derechos de los partidos políticos por el hecho de que el Consejo General local permitiera sustituciones de candidatos al momento de realizar la asignación de diputados de representación proporcional, también fue desestimado por el tribunal electoral local. En primer término, consideró que la facultad otorgada por el punto sexto del acuerdo se refiere exclusivamente a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos en la etapa de registro de las listas, mas no en la integración del Congreso, por lo que dicha regla no tenía el alcance que señalaba el partido político actor. Esto es, el acuerdo no facultaba al Consejo General local para realizar sustituciones de candidatos en la etapa de asig-

nación de diputados por el principio de representación proporcional.

Adicionalmente, el tribunal electoral local consideró que los términos del acuerdo no se referían a una facultad de sustitución, sino simplemente a la atribución del órgano electoral local para realizar requerimientos a los partidos políticos que no cumplieran con las reglas de equidad y paridad en la postulación de sus candidaturas.

Respecto del tercer argumento, el tribunal electoral local consideró que debía desestimarse, toda vez que, claramente, de los artículos 146.2 y 63.2 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza se desprendía que las listas de diputados por ambos principios debían quedar integradas antes de los comicios, con el propósito de dotar de mayor certeza al proceso electoral.

A pesar de desestimar todos los argumentos, el tribunal electoral local estimó que, en plenitud de jurisdicción y en ejercicio de lo que definió como un “control de convencionalidad *ex officio*” debía pronunciarse acerca de si el Consejo General local tenía o no, al momento de realizar la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, atribuciones para realizar los ajustes y sustituciones en las candidaturas.

En este sentido, el tribunal electoral local estimó que el acuerdo 65/2013 emitido por el Consejo General local propiciaba una falta de certeza al no contemplar ni regular la facultad de la autoridad responsable relativa a la sustitución de candidatos en el momento de realizar las asignaciones de representación proporcional para la integración del Congreso local. En consecuencia, consideró que resultaba necesario añadir una séptima regla al acuerdo, en la que se facultara al Consejo General local para realizar las sustituciones y los ajustes necesarios en las asignaciones de representación proporcional.

En contra de esta resolución del tribunal electoral local, el PPC y el Partido Social Demócrata de Coahuila (PSD) promovieron juicios de revisión constitucional electoral, los cuales tocó conocer y resolver en forma acumulada a la Sala Regional Monterrey.

El PPC manifestó agravios en relación con las consideraciones del tribunal electoral local en las que declaró infundado su agravio respecto de las obligaciones de que los candidatos suplentes postu-

lados fueran del mismo género que el propietario, así como con las consideraciones del tribunal electoral local respecto del control de convencionalidad.

Por su parte, el PSD manifestó agravios exclusivamente respecto de este último punto, señalando que la sentencia era incongruente y que suponía una extralimitación de las facultades del tribunal, toda vez que entró al análisis de cuestiones que no formaban parte de la litis, ya que los agravios planteados habían sido desechados en su totalidad.

III. Sentencia de la Sala Regional

En este apartado se hará un análisis descriptivo de la sentencia emitida el 30 de enero de 2014 por la Sala Regional en los juicios de revisión constitucional acumulados SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013. Lo anterior, con el propósito de identificar los temas de estudio más relevantes.

La sentencia de la Sala Regional se limita a analizar dos aspectos: 1) si fue indebido que el tribunal electoral local hubiese considerado válido el punto tercero del acuerdo, en que se dispone que los partidos políticos tienen la obligación de postular candidatos propietarios y suplentes del mismo género, y 2) si era necesario o pertinente que el tribunal electoral local efectuara un control de convencionalidad *ex officio* para concluir que el Consejo General local contaba con facultades para que, en el momento de la asignación de diputados de representación proporcional, pudiera hacer las sustituciones y ajustes necesarios para garantizar la equidad de género en la conformación del congreso estatal.

Sin embargo, antes de iniciar el análisis descriptivo de cómo la Sala Regional abordó estos temas, es oportuno realizar algunas observaciones de un aspecto que llama poderosamente la atención: el formato de la sentencia.

Acerca del formato de la sentencia

Uno de los primeros aspectos que sobresalen de la sentencia de la Sa-

la Regional es el formato. Se trata de una sentencia que utiliza un estilo poco habitual en un órgano jurisdiccional mexicano. Es clara, concreta, pero a la vez exhaustiva y se encuentra estructurada de una manera que permite transmitir con claridad la resolución y las razones que la sustentan.

Por lo tanto, lo primero que habría que decir de la sentencia de la Sala Regional es que utiliza un modelo innovador que sirve para transmitir adecuadamente el sentido del fallo y las razones que lo sustentan. Intentando modificar con ello uno de los vicios más arraigados en los órganos jurisdiccionales mexicanos consistente en utilizar formatos de sentencias (conocidos como *machotes*) pensados más para atender las necesidades internas del órgano que resuelve que para transmitir adecuadamente la resolución a las partes. Y de paso abonando significativamente a la legitimidad del fallo y del órgano que lo emite.

Cualquier persona que haya tenido algún acercamiento a un proceso jurisdiccional en México puede fácilmente constatar que los jueces utilizan un formato de sentencia poco amigable para el justiciable. Normalmente se trata de textos extensos, que contienen una gran cantidad de transcripciones y en los que predomina un lenguaje excesivamente técnico, comprensible solamente para los abogados.

Desde luego, es inevitable en una sentencia recurrir al lenguaje técnico jurídico, en tanto que las decisiones judiciales deben estar fundamentadas en normas y motivadas en razonamientos jurídicos. Sin embargo, como bien señala Roberto Lara Chagoyán (2011, 66), ello no necesariamente significa que la sentencia deba ser oscura e incomprensible para quienes no son juristas.

Baste recordar que la obligación de los jueces de motivar sus sentencias obedece precisamente al tránsito de un modelo de una “justicia de hombres” a una “justicia de leyes” (Garriga y Llorente 1997, 111), en el cual la legitimidad de la resolución no reside en el prestigio o reconocimiento del juez, sino principalmente en la solidez de sus argumentos, en su capacidad de convencer de que la solución dada tiene sustento en el ordenamiento jurídico.

De ahí que la forma y el lenguaje utilizado por el juez para transmitir su decisión sea lo más clara posible no solo para las partes, sino

también para la comunidad en general. Por ello, la decisión contenida en una sentencia “y las razones que la apoyan no tendrían ningún sentido si no fueran comunicables para las partes y, desde luego, para la comunidad entera” (Lara 2011, 67).

La sentencia de la Sala Regional logra este propósito al utilizar un formato poco habitual en México, si bien hay que decir que en los últimos años son apreciables algunos esfuerzos similares en otros órganos jurisdiccionales, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y otras Salas del TEPJF. Este modelo incorpora diversos elementos que merecen destacarse.

En primer lugar, se aprecia un claro esfuerzo por ser lo más concreta posible, sin descuidar su exhaustividad; la sentencia en comento es de apenas 27 páginas. En relación con ello, también se observa en esta una clara intención de evitar al máximo las citas textuales o transcripciones. Esto último es particularmente atípico en una sentencia mexicana, pues en estas suelen abundar.

Las transcripciones de documentos contenidos en el expediente pueden tener un doble propósito. Por un lado, dejar claro el contenido de las fuentes documentales a las que se hace referencia en la sentencia. Por otro, particularmente en órganos jurisdiccionales de carácter colegiado, mostrar a todos los integrantes del órgano el contenido de documentos de gran importancia en el expediente, el cual, por lo general, se encuentra en poder del ponente.

En el modelo de sentencia que utiliza la Sala Regional, el primer propósito se cumple sustituyendo la transcripción del texto por notas al pie de página en las que se indica la ubicación exacta en el expediente del texto al que se hace referencia sin reproducir su contenido. En cuanto al segundo propósito, al menos en el caso de las Salas del TEPJF, la transcripción de documentos relevantes del expediente ya no es necesaria, dado el sistema con el que cuenta el órgano jurisdiccional que permite a los magistrados acceder en formato digital a todo el expediente en el momento que lo deseen.

En esta misma línea se encuentra un nuevo estilo para invocar las leyes y la jurisprudencia. A diferencia del formato tradicional en el que los preceptos legales y las tesis de jurisprudencia suelen ser reprodu-

cidos íntegramente, en el modelo utilizado por la Sala Regional esas citas textuales son por lo general escasas y, en su caso, son reproducidas en su mayoría como notas al pie de página. En estas se incluyen también los datos de publicación de dichas fuentes utilizadas.

También resulta destacable de este nuevo formato la utilización de un glosario para facilitar el uso de abreviaturas y referencias más cortas de los distintos ordenamientos legales y autoridades referidos a lo largo de la sentencia.

Asimismo, la utilización de títulos y subtítulos para la división de la sentencia, utilizando palabras más comprensibles para el no jurista, lo que facilita la ubicación de sus distintos componentes, además de que permite comprender mejor su estructura interna y facilita el hilo conductor argumentativo. Además, el hecho de que en el análisis de fondo se utilicen afirmaciones concretas permite no solo identificar claramente el contenido de cada apartado, sino también conocer desde el título de este el sentido de la conclusión a la que arriba la Sala.

Precisamente en relación con conocer con anticipación a la argumentación el sentido del fallo de la Sala, también resulta destacable que desde el primer párrafo de la sentencia quede perfectamente claro el acto impugnado y el sentido de la resolución de la Sala.

En suma, utiliza un modelo de lectura fácil, con un lenguaje concreto, claro, en el que el lenguaje técnico jurídico queda reducido a lo mínimo indispensable. Pero que no por ello demerita en algo el rigor y la exhaustividad del análisis jurídico. Todo lo cual permite transmitir de una mejor manera a la sociedad en general el sentido del fallo y las razones que lo sustentan.

A continuación se hará referencia, precisamente, al sentido del fallo y los motivos que lo sustentan en relación con las dos cuestiones que aborda la Sala. En primer término, la cuestión de si los candidatos y propietarios debían ser del mismo sexo. En segundo, lo relativo a la valoración que realiza la Sala Regional del control de convencionalidad *ex officio* del tribunal electoral local.

Consideraciones respecto de que candidatos propietarios y suplentes deben ser del mismo sexo

En la resolución se aborda en primer lugar el argumento planteado por el PPC en el sentido de que el tribunal electoral local había realizado una incorrecta interpretación de los artículos 17 y 18 del Código Electoral local.¹

Respecto a este punto, el partido promovente argumentaba que el tribunal electoral local había realizado una incorrecta interpretación de los artículos 17 y 18 del Código Electoral local, los cuales regulan el procedimiento de asignación de curules en la legislatura estatal.

De acuerdo con el partido político actor, el tribunal electoral local había interpretado erróneamente que de dichos preceptos se desprendería una obligación a cargo de los partidos políticos consistente en que los candidatos suplentes de las fórmulas de diputados por ambos principios debían ser del mismo género que los propietarios.

A decir del partido actor, la paridad de género garantizada por los preceptos se refería solo a la postulación de candidatos, no a la integración del órgano legislativo. Por lo cual, el Consejo General local no se encontraba facultado para exigir que los candidatos suplentes tuviesen que ser del mismo sexo que los propietarios. Lo anterior, máxime si se tomaba en cuenta que el artículo 17 se refería expresamente a los “candidatos propietarios”.

El tribunal electoral local desechó ese argumento al considerar que el Consejo Electoral local había realizado una adecuada interpretación teleológica y sistemática del artículo 17 del Código Electoral local al exigir que los candidatos suplentes fueran del mismo género que los propietarios. Al analizar este razonamiento, la Sala Regional consideró que resultaba acertado por las siguientes consideraciones.

¹ En lo conducente, el artículo 17.1 señala: “Los partidos políticos impulsarán la paridad de género, por lo que los candidatos propietarios a diputaos por ambos principios de cada partido político deberá ser de 50% de un mismo género, salvo que los candidatos hayan sido electos mediante procesos que involucren la participación directa de los afiliados, adherentes o simpatizantes de los partidos políticos”. Por su parte, el artículo 18 establece la fórmula de asignación de diputaciones de representación proporcional y en ella no se establece ningún lineamiento relativo a la paridad de género.

En primer término, la Sala Regional parte de la existencia de diversos preceptos constitucionales y convencionales² que constituyen un bloque “que define el alcance de los derechos político-electorales de la mujer y la obligación del Estado del generar progresivamente condiciones de igualdad en el acceso a las funciones públicas del país” (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 13).

Asimismo, la Sala Regional estima que el artículo 17 del Código Electoral local forma parte de “un sistema creado por el legislador de Coahuila, orientado a abatir la desigualdad y los techos de cristal en relación con las mujeres a un cargo de elección popular en el congreso estatal” (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC125/2013, 13). En relación con el concepto *techos de cristal*, la Sala Regional recuerda que estos son, de acuerdo con lo definido en la sentencia SUP-JDC-1080/2013 y acumulados, “el conjunto de normas no escritas enraizadas en la cultural, las instituciones y la estructura social, que dificultan o impiden a las mujeres acceder a puestos de decisión” (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 13).

Por otra parte, la Sala Regional establece que también desde una interpretación teleológica de la disposición contenida en el artículo 17 del Código Electoral local se sostiene la conclusión de que tanto los candidatos suplementes como los propietarios tienen que ser del mismo género. Según la Sala Regional, ello debe ser así, pues se garantiza de manera real y efectiva que en el caso de que el propietario no pueda ejercer el cargo, este sea sustituido por un candidato o candidata del mismo género,

con lo que se logra que dicho género se encuentre representado y no pierda esa curul en la conformación del congreso local ante la eventualidad de que el propietario no acuda a ejercer el cargo o con posterioridad se separe del mismo (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 13).

² Concretamente, considera que este bloque se encuentra conformado por los artículos 1, párrafos 1 y 3; 4, párrafo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer; 2, incisos a y f, 3 y 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 4, inciso j, y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Para sustentar esto, la Sala Regional se apoya en lo sostenido por la Sala Superior en la sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, en la cual resolvió que en caso de vacantes generadas en relación con legisladores propietarios, estos debían ser sustituidos por personas del mismo género, conservándose con ello el equilibrio no solo en las candidaturas, sino en la ocupación de los cargos.

La Sala Regional, por lo tanto, estima que la disposición en cuestión del Código Electoral local y su desarrollo por parte del Consejo General local en el acuerdo 65/2013 tiene como eje rector la consecución de una mayor equidad en la postulación de candidatos, pero también favorecer un paulatino equilibrio entre géneros en la integración del Congreso local. Por lo que “si el objetivo de la norma es limitar la discriminación de un género sobre otro, únicamente de esta manera se conseguirá el efecto útil de la disposición” (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 13-4).

Además, la Sala Regional valora positivamente la utilización por parte del tribunal electoral local de datos que enfatizan el contexto adverso en el que se ha desenvuelto la participación política de las mujeres. La Sala Regional estima que al utilizarse estos datos, el tribunal electoral local privilegió la aplicación de la perspectiva de género en las sentencias judiciales.

Todo lo cual sirve como sustento a la Sala Regional para confirmar lo resuelto en el tribunal electoral local en el sentido de que el Consejo General local había realizado una interpretación correcta del Código Electoral, al exigir en el acuerdo 65/2013 que los candidatos propietarios y suplementes fueran del mismo género. Lo anterior, toda vez que se trata de una medida que busca

fomentar el derecho a la igualdad y hacer que se manifieste como principio fundamental en la búsqueda de soluciones acordes con la reducción de la brecha de desigualdad y eliminación de formas de discriminación (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 14).

A continuación, se hará referencia a los argumentos utilizados por la Sala Regional para considerar que la forma en la que el tribunal elec-

toral local había decidido realizar un control de convencionalidad *ex officio* resultaba incongruente.

Consideraciones respecto de la incongruencia de la sentencia al ejercer un control de convencionalidad *ex officio*

El otro gran tema del que se ocupa la sentencia de la Sala Regional, y en el que se enfocará el resto de este comentario, es el relativo a los alcances de la obligación de los jueces de realizar un control de convencionalidad *ex officio*.

Esto a partir de que el tribunal electoral local, no obstante haber declarado infundados todos los agravios hechos valer ante la instancia local, estimó necesario realizar un control de convencionalidad *ex officio* con el propósito de determinar si el Consejo General local tenía o no atribuciones para realizar los ajustes y sustituciones que estimara pertinentes y necesarios para las listas registradas de candidatos a diputados de representación proporcional. El resultado de dicho ejercicio oficioso fue incluir una regla séptima al acuerdo 65/2013 para contemplar expresamente dicha facultad del Consejo General local.

Uno de los partidos políticos actores del juicio de revisión constitucional señaló que este actuar del tribunal electoral local constituía una extralimitación de sus facultades, toda vez que había procedido al análisis de cuestiones que no formaban parte de la litis del juicio electoral. Con lo cual, la sentencia resultaba incongruente, por un lado, al desestimar todos los agravios y, por otro, al introducir oficiosamente una modificación al acuerdo 65/2013.

La Sala Regional estimó como fundando el agravio acerca de la incongruencia de la sentencia emitida por el tribunal electoral local con fundamento en las siguientes consideraciones.

En este apartado de la sentencia, la Sala Regional inicia adelantando su conclusión en el sentido de que si bien los órganos jurisdiccionales se encuentran obligados a ejercer un control de convencionalidad *ex officio*, esta facultad se debe realizar en el marco de sus respectivas competencias y dentro de las regulaciones procesales correspondientes,

esto es, en congruencia con las bases constitucionales que articulan las garantías del debido proceso. Basándose en ello, en consideración de la Sala Regional los jueces solo deben realizar un control de convencionalidad siempre que las cuestiones que se introduzcan: 1) se encuentren íntimamente conectadas con el objeto de la controversia, 2) se constituyan en presupuestos de esta o 3) se trate de aspectos indispensables para el dictado de una sentencia. Además, en opinión de la Sala Regional, de ser necesario, “se debe dar oportunidad a los interesados para que fijen su posición sobre los aspectos introducidos por el juzgador” (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 15). Posteriormente procede a desglosar cada una de las consideraciones en las que fundamenta dicha conclusión.

En primer término, realiza un análisis de las disposiciones constitucionales y legales que rigen la actuación del tribunal electoral local. De este concluye que los medios de impugnación en materia electoral locales constituyen procedimientos de naturaleza principalmente adversarial, en los que la actuación del tribunal electoral local debe circunscribirse a resolver de manera completa e imparcial solo las controversias que las partes le planteen. Por lo que de dicho marco constitucional y legal se deriva que el tribunal electoral local no tiene atribución alguna “para resolver una cuestión ajena o claramente desvinculada de la contienda, pues de hacer así incurre en una abstención indebida o, en su caso, en una extralimitación de sus facultades decisorias” (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 17).

En segundo lugar, la Sala Regional se refiere a la obligación de los jueces mexicanos de realizar un control de convencionalidad *ex officio*. Al respecto, en primera instancia hace énfasis en que la obligación de realizarlo se encuentra circunscrita a hacerlo en el ámbito competencial del órgano que lo realiza y respetando las regulaciones procesales correspondientes.

De acuerdo con el criterio de la Sala Regional, el control de convencionalidad tiene como límite que se desarrolle en el marco competencial de cada autoridad y sobre la base de que ese control “no debe ejercerse siempre y sin excepción”. No obstante, de llevarse a cabo, “este control debe considerar otros presupuestos formales y materiales

de admisibilidad, así como las regulaciones procesales correspondientes” (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 18).

Asimismo, la Sala Regional indica que el ejercicio del control de convencionalidad puede desarrollarse en diversos ámbitos. El específico en que se realice está modulado por los sistemas internos de control jurisdiccional, así como por supuestos externos que pueden conducir a la inaplicación o expulsión del ordenamiento de aquellos preceptos que se opongan a las disposiciones de derechos humanos. En este orden de ideas, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, juez de la Corte IDH, indica que “el grado de intensidad [con el que se ejerza el control de convencionalidad] lo determinará las competencias y regulaciones procesales correspondientes” (Ferrer citado en SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 19).

Después de referirse a que el ejercicio del control de convencionalidad debe realizarse dentro de los límites competenciales de la autoridad, la Sala Regional entra en el análisis del concepto “*ex officio*” relacionado con el control de convencionalidad. El postulado de la Sala es que el hecho de que el control de convencionalidad deba ejercerse de oficio no es óbice para estimar que las autoridades que lo realicen pueden actuar fuera de su marco competencial.

En este sentido, en la sentencia se señala que si bien la Corte IDH ha señalado que la función del control de convencionalidad “no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada concreto” (Corte IDH 2006b, 128), ello “no se traduce en el desconocimiento o indiferencia de las exigencias jurídicas que articulan la actuación de la autoridad judicial de que se trate”. En este sentido, recuerda cómo la jurisprudencia de la Corte IDH ha sido consistente al afirmar que el control de convencionalidad debe realizarse en el marco competencial de la autoridad que lo realiza y respetando las reglas procesales correspondientes (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 19).

Para robustecer este punto, en la sentencia se invoca un criterio de la SCJN en el cual el máximo órgano jurisdiccional del país ha sostenido que en el ejercicio del control de convencionalidad los jueces no pueden hacer a un lado “los presupuestos formales y materiales de admisibilidad”.

Asimismo, en la sentencia se recurre a la doctrina para justificar esta conclusión. En este sentido, se hace referencia en primer lugar a lo sostenido por el distinguido constitucionalista argentino Víctor Bazán, quien explícitamente ha señalado que el control de convencionalidad no implica que el juez “soslaye el principio de congruencia, en tanto el sentenciante se atiene a los puntos introducidos y a las circunstancias fácticas invocadas en el proceso”. En términos similares, se hace referencia a lo sostenido por Sergio García Ramírez, jurista mexicano y exjefe de la Corte IDH, en el sentido de que el control de convencionalidad no debe ser utilizado para un activismo desbocado (García citado en SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 20).

Posteriormente, el argumento de la Sala Regional se enfoca en que el ejercicio del control de convencionalidad no puede desconocer el principio procesal de contradicción. La Sala recuerda que este principio implica que las partes tienen el derecho de conocer todos los materiales de hecho y de derecho que puedan influir en la resolución judicial. Asimismo, supone la posibilidad de ser oído, de manera equivalente, frente a cada actividad llevada a cabo por la parte contraria durante el transcurso del proceso. En suma, se trata de un principio que pretende que todos los que intervienen en un juicio

están en aptitud de fijar su posición en relación a las cuestiones de hecho y de derecho sobre las que está centrada la controversia, pues de otra forma existiría el riesgo de que alguna de ellas quede inaudita, en detrimento de su derecho de defensa procesal (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 21).

La argumentación de la Sala conecta este principio de contradicción con el de congruencia, en el sentido de que los juzgadores no pueden introducir elementos ajenos o desvinculados a la controversia que deben resolver. En opinión de la Sala, el principio de congruencia implica que en lo resuelto por los tribunales “no existan discordancias con la esencia de lo debatido en el proceso por el cual se dictan” (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 21).

En cuanto a las excepciones del principio de congruencia que en los últimos años se han venido reconociendo en la doctrina y en la jurisprudencia de algunos tribunales, la Sala estima que estas no suponen que el principio de congruencia deba dejar de observarse. Simplemente se trata de la posibilidad de que, en algunos tipos de asuntos, pueda decidirse acerca de cuestiones que, aunque no fueran planteadas expresamente por las partes, se consideren implícitas o necesarias en relación con los pedimentos formulados por las partes. Incluso, si bien se reconoce que los juicios en materia electoral poseen un “marcado interés público” dada su incidencia en el funcionamiento del sistema democrático, ello no ha supuesto dejar de reconocer que “el juzgador tiene como función principal la de responder las quejas de la parte agraviada, marco en el cual debe desenvolverse” (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 22).

A partir de los anteriores razonamientos la Sala Regional arriba a la conclusión de que, para hacer compatible la obligación de los jueces de realizar un control de convencionalidad *ex officio* con el respeto a las reglas esenciales del procedimiento, las sentencias solo pueden referirse a las cuestiones expresamente propuestas por las partes, así como a aquellas que no habiendo sido planteadas expresamente resulten necesarias o pertinentes para emitir la sentencia. Es decir, que su estudio sea ineludible u oportuno abordar porque: 1) se encuentran íntimamente conectadas con el objeto del litigio, 2) se constituyen como presupuestos de este, o 3) se tratan de aspectos que son indispensables para el dictado de la sentencia.

Pero no solo eso. A juicio de la Sala Regional en este último caso, los órganos jurisdiccionales deben, de ser necesario, dar oportunidad a las partes para que tengan la posibilidad de fijar su posición acerca de los aspectos que por su propia voluntad o impulso advierta el juzgador (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 23).

Por los anteriores motivos, la Sala Regional estima que la sentencia del tribunal electoral local impugnada resulta incongruente en dos sentidos.

Primero. A juicio de la Sala, la sentencia adolece de una congruencia interna, toda vez que en un primer momento el tribunal electoral local concluyó que la materia del acuerdo 65/2013 era ajena a las pretensiones del actor, no obstante lo cual, con posterioridad se pronunció acer-

ca de la inclusión de una norma en dicho acuerdo (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 25).

Segundo. La Sala Regional estima que existe también una incongruencia en la sentencia que se relaciona con el objeto de la controversia. En su opinión, en la medida en que el Consejo General local en ningún momento realizó alguna manifestación en relación con la eventual facultad para hacer sustituciones de candidatos, no surgió una controversia propiamente dicha respecto de esta cuestión, toda vez que entre las partes no hubo un debate de opiniones contrapuestas (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 25).

Por lo que la actuación del tribunal electoral local consistente en ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en una cuestión no controvertida en el juicio, con base en el cual determina la inclusión de un punto séptimo en el acuerdo 65/2013 para otorgarle facultades expresas al Consejo General local para sustituir candidatos a diputados de representación proporcional, implicó “dejar inaudita u una parte del litigio (el Consejo General local), así como a cualquier otro posible interesado en querer fijar su posición sobre el tema”. Lo cual implica una conculcación de las formalidades esenciales del procedimiento y el apartamiento por parte del tribunal electoral local de la esencia de la actividad jurisdiccional (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 26).

En consecuencia, la Sala Regional procedió a revocar la parte del fallo impugnado del tribunal electoral local, relativo a la adición del punto séptimo del acuerdo 65/2013 emitido por el Consejo General local.

Como puede apreciarse de lo anterior, la sentencia en análisis plantea dos grandes temas. El primero, relativo a las medidas que pueden adoptarse para promover una mayor equidad de hombres y mujeres en la integración de los órganos públicos electivos. El segundo, relativo a los alcances de la obligatoriedad de los jueces electorales de realizar un control de convencionalidad de oficio en el ámbito de los casos que se les planteen.

Toda vez que el primero de los temas despierta hoy en día menos controversia y dado que, en el ámbito de la justicia electoral federal, se han venido afianzado criterios sólidos a favor de la equidad de hombres y mujeres en el acceso a la función pública, parece más oportuno en-

focar el análisis de lo que resta de este comentario en el segundo de los temas abordados en la sentencia en comento. Ello debido a que si bien en los últimos años se ha desarrollado tanto doctrinal como jurisprudencialmente el tema del control de convencionalidad, hasta ahora se ha reflexionado poco acerca de sus posibles límites. Máxime al hablar de la materia electoral, en la que seguramente esta sentencia es de las pocas en las que se han analizado los posibles límites de la función del control de convencionalidad de los jueces electorales.

Por tal motivo, en los siguientes dos apartados se hará referencia, primero, al desarrollo de la doctrina del control de convencionalidad, en función de la evolución tanto en la jurisprudencia de la Corte IDH, del Poder Judicial de la Federación (PJF), y particularmente de la SCJN. En el posterior apartado se planteará un análisis crítico de los límites al ejercicio del control de convencionalidad de la sentencia en comento, en función de lo que supone esta actividad para la protección integral de los derechos humanos.

IV. Doctrina del control de convencionalidad

El objetivo del presente apartado es abordar cómo surge y cómo se ha ido consolidando la doctrina del control de convencionalidad en México. Para ello es necesario adentrarse primeramente en sus orígenes dentro de la jurisprudencia de la Corte IDH y en los primeros casos de aplicación a México. Posteriormente, se hará referencia a la interiorización de esta doctrina en el sistema judicial mexicano. Finalmente, a algunos desarrollos jurisprudenciales en México que advierten cierta tendencia a limitar el ejercicio del control difuso de convencionalidad *ex officio*.

Obligatoriedad de la doctrina del control de convencionalidad para México

El control de convencionalidad puede ser entendido como el examen de compatibilidad que debe realizarse entre los actos y normas nacio-

nales con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) (Hitters 2009, 110), pero también respecto de la jurisprudencia de la Corte IDH, “que interpreta de manera ‘última’ y ‘definitiva’ el Pacto de San José” (Ferrer 2012, 91-2).

Se trata de una doctrina inaugurada en 2006 por la Corte IDH en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. En el que estableció lo siguiente:

La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero 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 mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 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 (Corte IDH 2006a, 124).

Este criterio sería por primera vez reiterado respecto de México en el caso *Radilla Pacheco*. En este, los tribunales nacionales que habían declinado su competencia a favor de los tribunales militares habían sido omisos en realizar un control de convencionalidad de la norma nacional que estaban aplicando. Esto es, más allá de que pudiesen haber estimado, conforme a un dudoso criterio, que la disposición del Código de Justicia Militar era compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en ningún momento habían realizado dicha confrontación respecto de la CADH ni con los estándares definidos por la jurisprudencia de la Corte IDH respecto de los alcances de la jurisdicción militar.

En este caso, la Corte IDH consideró que la forma en que estaba prevista la jurisdicción militar en México —y que había permitido que en el caso Radilla los jueces del Poder Judicial federal declinaran su competencia a favor de jueces militares— resultaba incompatible con la CADH y con lo definido por su jurisprudencia (Corte IDH 2009, 283-9). Por otra parte, en relación con lo dispuesto en el artículo 13 de la CPEUM, consideró que no era necesaria su modificación, pero sí resultaba indispensable que su interpretación fuera “coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia” reconocidos en la propia Constitución mexicana y en la CADH.

Esto, en opinión de la Corte IDH, más adecuada, como medida de reparación que una reforma a la Constitución, era un cambio en las prácticas judiciales de interpretación. Es en relación con esto que la Corte IDH sostiene la obligación de los jueces nacionales, en este caso los mexicanos, de realizar un control de convencionalidad *ex officio* de las normas internas respecto de la CADH. Para ello, sostiene que los jueces nacionales deben tomar en cuenta “no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana” (Corte IDH 2009, 339). Y, concretamente en relación con la interpretación del alcance de la jurisdicción militar, la Corte sostuvo que era 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 (Corte IDH 2009, 340).

Adopción en México de la doctrina del control de convencionalidad

Como puede apreciarse, la sentencia de la Corte IDH en el caso Radilla Pacheco vs. México contiene un claro mandato dirigido a los jueces nacionales. Por cierto, no exclusivamente dirigido a los del Poder

Judicial federal, sino a todos los jueces mexicanos, con independencia de ámbito y materia.

Este criterio ha sido reiterado posteriormente en otros casos contra el Estado mexicano.³ Incluso, en un caso más reciente ha llegado a sostener que esta obligación de realizar un control de convencionalidad *ex officio* compete no solo a los jueces nacionales, sino también a todos los “órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles” (Corte IDH 2010c, 225).

El mandato no solo se refiere al deber de incluir a la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH en el parámetro que sirve para analizar la validez de las normas y actos, sino también supone obligar a todos los jueces mexicanos, de todos los ámbitos, a realizar dicho ejercicio de control de convencionalidad.

Ello suponía una confrontación directa con la jurisprudencia de la Suprema Corte en relación con el control concentrado de constitucionalidad. Razón por la cual se forzó, junto con la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, una nueva reflexión en el máximo tribunal mexicano acerca del modelo de justicia constitucional imperante hasta ese momento.

Esta reflexión se canalizó mediante una consulta formulada por el presidente de la SCJN al Pleno, para analizar el trámite que debía darse a la sentencia del caso Radilla Pacheco vs. México, que fue radicada como expediente varios 912/2010.

En esta resolución, la SCJN enumera las obligaciones concretas del poder que se derivan de la sentencia del caso Radilla Pacheco vs. México: 1) que todos los jueces realicen un control de convencionalidad *ex officio*, 2) que se restrinja la interpretación constitucional de los alcances de la jurisdicción militar y 3) que la Suprema Corte dicte una serie de medidas administrativas derivadas de la sentencia (varios 912/2010, 22). A continuación, se procede a detallar en la resolución cada una de dichas obligaciones.

La primera enfrenta a la SCJN con el paradigma de que solamente los tribunales pertenecientes al Poder Judicial federal estaban

³ Véase Corte IDH (2010a, 234 y 2010b, 219).

habilitados para realizar un control constitucional. En este punto, reconoce que la determinación de si en México ha operado un sistema de control difuso de la constitucionalidad de las leyes en algún momento no ha dependido directamente de una disposición constitucional clara sino que, durante el tiempo, ha resultado de distintas construcciones jurisprudenciales (varios 912/2010, 25).

Posteriormente hace referencia a la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 y, particularmente, del mandato contenido en el artículo 1 de que “todas las autoridades” deben velar por los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte (varios 912/2010, 26-7). De acuerdo con la SCJN, esta obligación debe leerse junto con lo dispuesto en la segunda parte del artículo 133 de la Constitución, que establece la obligación de los jueces de los estados de aplicar preferentemente las disposiciones de la Constitución federal a las de sus constituciones o leyes estatales. De esta interpretación armónica, para la Suprema Corte resulta claro que se deriva un modelo “distinto al control concentrado que tradicionalmente operaba en nuestro sistema jurídico” (varios 912/2010, 28).

Para la SCJN sería inviable la implementación de un modelo de control de convencionalidad de oficio, en el marco de uno de control constitucional concentrado. Por el contrario, sostiene que

[...] el mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, pues no podría entenderse un control como el que se indica en la sentencia que analizamos si el mismo no parte de un control de constitucionalidad general (varios 912/2010, 30).⁴

⁴ Este criterio quedaría, además, plasmado en la tesis LXVII/2011 (9a.).

Nuevo modelo de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*

A partir de este momento, el paradigma del control constitucional concentrado en tribunales del Poder Judicial federal cedía al establecimiento de un nuevo paradigma en el que todos los jueces mexicanos están obligados a ejercer de oficio ese doble control. Esto es, se inaugura en México un modelo de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

Para realizar este control conjunto, los jueces mexicanos deben utilizar el siguiente parámetro: 1) los derechos humanos contenidos en la Constitución y de acuerdo con la interpretación establecida por la jurisprudencia del Poder Judicial federal, 2) los derechos humanos contenidos en tratados internacionales de los que México sea parte y 3) los criterios emitidos por la Corte IDH (varios 912/2010, 30).⁵ Además, en la resolución se establece que para llevar a cabo este doble control los jueces mexicanos deben seguir los siguientes tres pasos.

Primero. Deben realizar una interpretación conforme en sentido amplio. Esto es, que los jueces 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.

Segundo. Deben realizar una interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, 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 trata-

⁵ Este criterio quedaría plasmado en la tesis P. LXVIII/2011 (9a.). No obstante, es importante aclarar que si bien se refería a la obligatoriedad de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en contra de México, recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha modificado su interpretación para considerar que todas las jurisprudencia emanada de resoluciones de la Corte IDH, sin importar si México fue parte o no del caso concreto, resulta vinculante para los tribunales mexicanos cuando deban aplicar la Convención Americana de Derechos Humanos y siempre que sea más favorable a la persona. Esto último ha quedado plasmado en la tesis P./J. 21/2014 (10a.).

dos internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

Tercero. Pueden realizar una inaplicación de la norma que sea contraria al parámetro de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Sin embargo, esta facultad concedida a todos los jueces mexicanos de inaplicación de la norma como consecuencia del ejercicio del doble control de constitucionalidad y convencionalidad de oficio debe entenderse como extraordinaria, una última *ratio*, a la que solo debe acudir cuando no sea posible salvar la validez de la norma mediante el ejercicio de la interpretación conforme referido en los dos pasos anteriores (varios 912/2010, 33).⁶

En esta resolución de la Suprema Corte —que, como se puede apreciar, es consecuencia directa de la sentencia de la Corte IDH en el caso *Radilla Pacheco vs. México* y que también se ve claramente influenciada por la reforma constitucional de derechos humanos de 2011— se sientan las bases para la operación de un nuevo modelo de justicia constitucional en México, en el que todos los jueces, de todos los ámbitos, deben participar directamente en la interpretación constitucional y convencional en materia de derechos humanos.

Sin embargo, como se verá a continuación, el desarrollo jurisprudencial que ha tenido este nuevo paradigma ha sido bastante más restrictivo. Y es precisamente en este contexto de restricción de la actividad de los jueces ordinarios en el ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad de oficio en el que se inscribe la resolución de la Sala Regional en comento. No obstante, antes del volver a ella para tratar de establecer si la restricción que establece al ejercicio del control de convencionalidad *ex officio* resulta razonable o no, es conveniente dar un repaso a la manera como otros tribunales del PJF, entre ellos la SCJN, han interpretado de manera restrictiva esta atribución cuando se refiere a su ejercicio por parte de tribunales que no pertenecen al PJF.

⁶ Este criterio quedaría plasmado en la tesis P. LXIX/2011 (9a.).

V. Límites del control de convencionalidad

De lo que dispone la Constitución, los tratados internacionales, la jurisprudencia de la Corte IDH y de algún sector del PJF, pudiera parecer que el nuevo sistema difuso de control de constitucionalidad y convencionalidad está destinado al éxito. Sin embargo, si se analiza con cuidado se encontrarán algunos indicadores en otro sector de la jurisprudencia del PJF de la cual no se desprende tanto optimismo.

Efectivamente, si se analiza la jurisprudencia que han venido desarrollando algunos tribunales federales, incluidos criterios de la propia Suprema Corte, es posible advertir ciertas limitaciones, así como elementos que quizá desincentiven el ejercicio del control difuso por parte de los tribunales mexicanos que no pertenecen al PJF. A continuación se hará una breve referencia a los que parecen más evidentes.

Insistencia en la subsistencia del control concentrado

Cuando la SCJN anunciaba en la resolución del expediente varios 912/2010 que en México se inauguraba un modelo de control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad, parecía suponerse que la idea de la existencia de un control concentrado a cargo del PJF desaparecía o, al menos, se adecuaría al nuevo modelo.

Sin embargo, algunos criterios emanados de la SCJN y de algunos Tribunales Colegiados de Circuito parecieran querer defender la razonabilidad de mantener un control concentrado en los tribunales pertenecientes al Poder Judicial federal. Ello parece derivarse del razonamiento expuesto por la SCJN en el sentido de que el establecimiento de un sistema de control difuso de convencionalidad es compatible con un “control concentrado en los órganos del PJF con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto” (varios 912/2010, 34).⁷

⁷ Este criterio quedaría plasmado, además, en la tesis P. LXX/2011 (9a.).

Lo que parece querer plantear la SCJN es que la adopción de un modelo de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad no supone cuestionar la existencia de mecanismos de control constitucional directo que están a cargo del PJF, como son las acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo. Quien esto escribe coincide parcialmente con ese planteamiento, en el sentido de que efectivamente el nuevo sistema de justicia constitucional no supone precisamente la necesidad de desaparecer los mecanismos de control constitucional directos.

Sin embargo, en lo que no se está de acuerdo es en que a partir de la existencia de mecanismos de protección directa de la Constitución se siga haciendo referencia exclusiva a que estos le corresponden de manera concentrada al PJF. Si el sustento constitucional del sistema de justicia constitucional y convencional difuso es la obligación de todas las autoridades de garantizar los derechos humanos previstos en la Constitución y en tratados internacionales, aunado al mandato de la Corte IDH de garantizar en sede nacional la vigencia de la CADH, no se sostiene que solo el PJF pueda tener a su cargo los mecanismos de control constitucional directos.

Si las raíces constitucionales del sistema de justicia constitucional apuntan a que este sea difuso, entonces no existe ningún impedimento para aceptar que, al menos potencialmente, se puedan crear mecanismos de control directo de la constitucionalidad y convencionalidad fuera de la esfera del PJF. Así, por ejemplo, desde la perspectiva de quien esto suscribe sería sostenible constitucionalmente una reforma a las leyes administrativas que determinan la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que este conozca de recursos, cuya finalidad directa sea cuestionar la constitucionalidad o convencionalidad de un acto o una norma administrativa.

Otra cosa es que con la idea de tener un determinado orden en el sistema de justicia constitucional se decida que los mecanismos de control directo queden exclusivamente en manos de tribunales del PJF. Pero esa sería, en todo caso, una decisión práctica, más sostenida en un principio de organización del sistema que en la propia Constitución.

Sostener que en un modelo de control difuso los mecanismos de control directo de la constitucionalidad y convencionalidad pueden estar distribuidos entre los distintos tribunales, del ámbito que sean, de un determinado sistema jurídico tampoco es ningún disparate práctico. En Argentina, por ejemplo, diversas modalidades del amparo y el *habeas corpus* son competencia de tribunales que no forman parte del Poder Judicial federal (Sagüés 1997, 319-22). Incluso en los Estados Unidos de América, aquellos mecanismos que se acercan más a ser de control directo de constitucionalidad están disponibles para jueces estatales y federales.⁸

El principal problema de la concepción sostenida por la SCJN son los efectos limitantes e inhibidores que genera para el ejercicio del control difuso de convencionalidad y constitucionalidad por parte de jueces que no pertenecen al PJF y el efecto que eso puede tener en relación con una protección más efectiva de los derechos humanos.

Criterios que desincentivan el ejercicio del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad

Una de las consecuencias prácticas que ha traído el criterio de la SCJN de mantener vigente la idea de un control concentrado a cargo del PJF ha sido que a los jueces que no pertenecen a dicho poder no se les exija que motiven sus resoluciones cuando no realizan un control difuso de constitucionalidad o convencionalidad, aun cuando la necesidad de este hubiese sido argumentada por una de las partes.

El razonamiento que han adoptado algunos Tribunales Colegiados de Circuito es que, precisamente como coexiste el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad a la par del control concentrado directo que ejerce el PJF, es únicamente en el marco de estos procesos directos cuando el tema de la constitucionalidad o convencionalidad de una norma se vuelve parte de la litis.⁹

⁸ Es decir, los procesos declarativos que pueden utilizarse para plantear la inconstitucionalidad de normas "en abstracto" y que no necesariamente tienen que ser tramitados ante tribunales federales (Vírgala 2001, 92-8).

⁹ Véanse tesis I.7o.A.8 K (10a.) y tesis III.4o. (III Región) 2 K (10a.).

Por lo tanto, en el marco de los procesos jurisdiccionales ordinarios, aun cuando las partes planteen la posible inconstitucionalidad o inconveniencia de una norma, este cuestionamiento no forma parte de la litis, sino que, en todo caso, es algo que el juez debe realizar al aplicar la norma.

Hasta aquí no hay problema con el razonamiento, sin embargo, el problema aparece cuando de ello algunos Tribunales Colegiados de Circuito han derivado que, entonces, los jueces que no forman parte del PJF no están obligados a argumentar por qué consideran que la norma es compatible con la Constitución y con las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales, pues esta cuestión no forma parte de la litis. El razonamiento de estos tribunales transformaría el control difuso en un mecanismo de control directo de la constitucionalidad y conveniencia, lo cual corresponde exclusivamente al control concentrado que ejerce el PJF [tesis I.7o.A.7 K (10a.)].

El principal problema con estos criterios es que generan un fuerte desincentivo para que los jueces no pertenecientes al PJF realicen el ejercicio del control difuso de constitucionalidad y conveniencia. Como señala la última tesis citada, bastará con

el silencio del juzgador, [el cual] será indicativo de que consideró que la norma cuestionada se ajusta a los derechos humanos que reconocen la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que México sea parte [tesis I.7o.A.7 K (10a.)].

Otro fuerte desincentivo para el ejercicio del control difuso es el criterio que establece que para cumplir el principio de definitividad del amparo —esto es, la obligación de agotar todos los recursos ordinarios que puedan remediar el acto impugnado antes de acudir al amparo— no es necesario agotar todos los recursos ordinarios que, mediante el control difuso, pudieran acoger la pretensión cuando esta refiera a la inconstitucionalidad o inconveniencia de una norma.

Este criterio tiene el mismo sustento: la idea de la existencia de un control concentrado a cargo del PJF existente a la par del control difuso que ejercen todos los jueces. Precisamente, como son dos tipos de

control distinto, dado que en el primero de ellos se cuestiona directamente la norma y es esta la litis de dichos procesos, y en el segundo se trata de algo que es parte de la función natural que debe realizar el juez al aplicar la norma; por lo que no es necesario agotar estos últimos para cumplir el principio de definitividad del amparo [tesis I.8o.A.1 K (10a.)].

Criterios que limitan el ejercicio del control difuso

Otros tribunales del PJF han emitido criterios encaminados a limitar el ejercicio del control difuso. En este sentido, hay criterios que refieren un carácter subsidiario del control difuso de convencionalidad, que el ejercicio de este no debe realizarse en todos los casos y, finalmente, otros que establecen diversos requisitos para realizarlo cuando son las partes las que cuestionan la norma.

En cuanto al carácter subsidiario, se ha sostenido por algún Tribunal Colegiado de Circuito que el juez mexicano solo debe acudir a la normativa internacional y realizar el control de convencionalidad cuando no encuentre en el ámbito nacional la solución al caso planteado. Para evidenciar la totalidad de este argumento, claramente limitativo del control difuso de convencionalidad, se transcribe aquí la parte conducente del criterio, la cual no tiene desperdicio para comprender plenamente esta concepción:

Se advierte que la aplicación del control difuso ex officio en materia de derechos humanos es una herramienta de interpretación subsidiaria o complementaria del sistema jurídico mexicano, cuyo uso está condicionado a la optimización de la norma que la integra para maximizar la defensa de los ciudadanos cuando el derecho interno no alcanza para ese fin. Esto significa que la aplicación del mencionado control se realiza en suplencia de la deficiencia de la normativa interna; es decir, el juzgador no debe acudir directamente a la normativa internacional para buscar respuesta al asunto, en virtud de que, antes, por lógica y preferencia del derecho interno, deberá analizar cómo está establecido el derecho humano en controversia en los contenidos que existen en las

reglas y los principios constitucionales, así como en la legislación ordinaria, para que, una vez que se determine mediante los razonamientos respectivos que el derecho fundamental no está protegido o, si lo está, no suficientemente en favor de la persona, se justifica que se realice el control difuso de convencionalidad *ex officio*. De no hacerse así, éste pudiera aplicarse sin restricción alguna, acudiendo de manera directa a la normativa internacional para resolver el caso, sin antes ponderar y justificar la insuficiencia o imperfección del derecho interno, pues no debe soslayarse que el sistema jurídico de cada Estado presenta características especiales que lo distinguen, por lo que de acuerdo a su situación, cada Nación deberá establecer cómo aplicar el control difuso de convencionalidad que lo haga coherente con su derecho interno y, como consecuencia, que se logre la optimización de los derechos humanos. Además, es importante establecer que el sistema nacional prevé una serie de formalidades e instancias para que el gobernado haga valer sus derechos y se reparen sus posibles violaciones; por lo que si se acudiera directamente al control difuso de convencionalidad, se provocaría desorden e incertidumbre en la aplicación del derecho para la solución de los casos, pues podría pasar que existiendo solución en la normativa interna y sin agotarse sus recursos o instancias, se aplicara la normativa internacional, dispensando a la persona del cumplimiento de las cargas que le correspondían de acuerdo con el orden jurídico nacional, lo que es irrealizable y agrede la coherencia y la funcionalidad del sistema interno; máxime que la Constitución Federal, en su artículo 1o., condiciona que dicho control sea útil para optimizar el derecho humano, lo que constituye un presupuesto constitucional previo que el aplicador deberá ponderar para estar en condiciones de realizar o no el control citado [tesis (III Región) 5o. J/8 (10a.)].

El criterio resulta contrario a la intención de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, así como a los criterios emitidos tanto por la SCJN como, desde luego, por la Corte IDH. Estos órganos jurisdiccionales en ningún momento hablan de una prelación interpretativa entre las normas nacionales e internacionales. Por el contrario, la misma idea de la interpretación conforme, inmersa en el concepto

de control de constitucionalidad y convencionalidad, hace referencia a una interpretación simultánea de las normas nacionales e internacionales y no sucesiva.

Siguiendo el mismo orden de ideas, otro Tribunal Colegiado de Circuito ha sostenido que no existe necesidad de ejercer un control de convencionalidad cuando la norma nacional es más favorable. De acuerdo con este tribunal, el control de convencionalidad no puede ser caprichoso o arbitrario, pues constituye una herramienta de interpretación subsidiaria o complementaria, cuyo uso está condicionado a la necesidad de maximizar la defensa de los ciudadanos cuando el derecho interno no alcanza para ese fin. Por lo tanto, corresponde al juzgador en cada caso concreto ponderar primero si el derecho jurídico mexicano debe ser mejorado u optimizado conforme a la legislación internacional. Este razonamiento le permite concluir a este tribunal que, cuando las normas nacionales ofrecen una protección más amplia que las internacionales, entonces no hay necesidad de complementar el orden jurídico nacional y, por ende, no es necesario ejercer un control de convencionalidad [tesis (III Región) 5o. J/9 (10a.)].

El problema de este criterio radica en la confusión respecto de lo que implica el control de convencionalidad. De dicho criterio parece desprenderse que el tribunal en cuestión entiende que el control de convencionalidad solo se ejerce cuando se complementa la norma nacional por ser la internacional más amplia, aunque este mismo razonamiento se usa cuando se inaplica una norma nacional por ser menos favorable y contraria que la internacional.

Sin embargo, lo que no parece advertir el tribunal en cuestión es que precisamente el ejercicio de un control de convencionalidad es el que permite determinar si existe o no compatibilidad entre las normas nacionales o internacionales, el que permite identificar cuál de ellas es la más favorable y el que permite arribar a la conclusión de fijar una interpretación conforme o decretar la inaplicación de una de ellas. Por lo tanto, para poder llegar a lo que el tribunal considera el punto en el que se puede decidir si se recurre o no al control de convencionalidad, es necesario hacer el contraste entre la norma nacional y la internacional, esto es, hacer control de convencionalidad.

Finalmente, la jurisprudencia de la SCJN, como de la Corte IDH, es clara en el sentido de que tanto el control de constitucionalidad como el de convencionalidad es *ex officio*. Esto es, que el juez está obligado a realizarlo con independencia de si las partes alegan o no la incompatibilidad de una norma con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales de los que México sea parte. A pesar de ello, algunos tribunales colegiados de circuito han establecido requisitos que deben colmar las partes para solicitar el ejercicio de un control de constitucionalidad y convencionalidad.

Así, por ejemplo, se ha sostenido que cuando una de las partes solicita al juez de la causa el ejercicio de un control difuso de constitucionalidad, deben señalarse claramente los elementos mínimos que posibiliten su análisis, es decir, cuál es el derecho humano que se estima infringido, la norma general a contrastar y el agravio que produce. De no ser así, el planteamiento debe declararse inoperante, ya que

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 genéricamente se invoquen como pertenecientes al sistema [tesis XXVII.1o. (VIII Región) 16 K (10a.)].

Lo que no se entiende de estos criterios es la utilidad de establecer requisitos para el ejercicio de una función que el juez tiene que realizar de oficio. Parecen destinados a dificultar a las partes la presentación de argumentos respecto de la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una norma, así como deslindar al juez de la responsabilidad de ejercer dicho control cuando las partes no lo soliciten bien. Establecer requisitos para solicitar el ejercicio de una facultad que el juez debe realizar de oficio resulta simplemente ocioso.

Ante tal panorama de desarrollo de la jurisprudencia de algunos tribunales colegiados de circuito, la meta que plantea el nuevo modelo de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, consistente en que todos los jueces mexicanos, de todos los ámbitos, no solo pueden sino que deben ejercer de oficio un control de constitucionalidad y convencionalidad, parece todavía lejana. En términos reales, llegar

a esta meta se ve obstaculizado por criterios como los antes mencionados que, en el mejor de los casos, no clarifican el alcance del control constitucional y de convencionalidad difusos, pero que en el peor de ellos inhiben o restringen su ejercicio.

Además de estos obstáculos que pueden dificultar la implementación efectiva del nuevo sistema de justicia constitucional, también es posible encontrar en los últimos años criterios jurisprudenciales que restringen los alcances del control de convencionalidad y, por ende, afectan la plena normatividad del bloque de derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Es decir, el paradigmático caso que ha traído a la mesa la discusión de la prevalencia entre el principio de jerarquía normativa y el principio propersona, lo que es lo mismo, la discusión de si se pueden inaplicar normas constitucionales con motivo de su incompatibilidad con normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales, el cual ha sido resuelto por la SCJN en el sentido de que, si bien las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales tienen jerarquía constitucional, en caso de que la Constitución contenga una restricción a un derecho humano debe prevalecer esta [tesis P./J. 20/2014 (10a.)].

De lo anterior se desprende una tendencia clara del PJF a limitar el ejercicio del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad. No obstante, a diferencia del límite impuesto por la Sala Regional en la sentencia en comento, los límites de los que se ha hablado parecen claramente desproporcionados y faltos de razonabilidad, si se parte de que la protección efectiva de los derechos humanos debe ser la finalidad que se persigue.

Límites del control de convencionalidad en materia electoral

No obstante, ello no significa que el control de convencionalidad no pueda estar sujeto a límites razonables, proporcionales y adecuados a la finalidad que persiguen.

Sin embargo, estos límites deben quedar enmarcados en alguno de los parámetros que ha definido el estándar de la Corte IDH: el ámbito competencial de la autoridad y el respeto a las reglas procesales. No obstante, se trata de conceptos muy amplios que no permiten identificar con precisión cuáles pudieran ser dichos límites tolerables a la luz de los estándares internacionales.

El riesgo de que la Corte IDH no se más precisa en la definición de qué aspectos competenciales y qué reglas procesales pueden suponer un límite aceptable al ejercicio del control de convencionalidad se presta a posibles interpretaciones restrictivas. Además de algunas de las mencionadas en el apartado anterior, algunos autores postulan también un ejercicio bastante restringido del control de convencionalidad por parte de jueces no pertenecientes al PJF.

Así, por ejemplo, Luis Pérez de Acha y Denise Tron han señalado por ejemplo, que, derivado del criterio de que el control de convencionalidad, debe realizar en el marco de competencias del órgano que lo ejerza, “para que un juez ordinario se pronuncie sobre la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una norma es necesario que cuente con la competencia expresa para llevar a cabo dicha función” (Pérez y Tron 2013, 326). Una competencia que, en opinión de los autores, no pueden asignar ni la Corte IDH ni la SCJN por la vía de la jurisprudencia. Asimismo, en relación con el parámetro de respeto a las reglas procesales, los autores señalan que no deben soslayarse los requisitos de que el juez sea competente, que el juicio sea procedente, que se respete la litis planteada y que las partes tengan plena oportunidad de defensa (Pérez y Tron 2013, 328).

No obstante, la sentencia de la Sala Regional en comento parece parcialmente un buen ejemplo de un límite razonable dentro de los parámetros que ha definido la Corte IDH, particularmente el del respeto a las reglas procesales, en concreto, al resolver conforme a la litis planteada.

Si bien es verdad que los tribunales, especialmente cuando dirimen cuestiones de derechos humanos o alguna otra cuestión de interés público como la materia electoral, pueden tener un mayor margen para pronunciarse acerca de aspectos no expresamente planteados

en la litis, estos, como señala oportunamente la Sala Regional, deben encontrarse directamente relacionados con el objeto de la controversia, sean presupuestos de esta o necesarios para resolverla.

No se trata, pues, de una libertad absoluta para introducir a la decisión aspectos no planteados y que no se encuentren en alguno de los supuestos antes mencionados. Por ello resulta adecuado que la Sala Regional haya revocado parcialmente la resolución del tribunal electoral local en la parte que, a partir de un ejercicio de control de convencionalidad, llega a la conclusión de que el Consejo General local sí tiene facultades para realizar sustituciones de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y, por ende, modifica el acuerdo emitido por el Consejo General local. Una cuestión que ninguno de los partidos políticos había alegado y que tampoco se observa que se encuentre estrechamente vinculada con el objeto del litigio (la equidad de género en la presentación de candidaturas) ni que sea un presupuesto de este o un elemento esencial para resolverlo.

Por ello, el límite impuesto por la Sala Regional en la sentencia en comento resulta perfectamente compatible con los estándares internacionales definidos por la Corte IDH, además de constituir una medida razonable, idónea y proporcional.

No obstante, son criticables algunas consideraciones utilizadas por la Sala Regional para llegar a esa conclusión. Por ejemplo, cuando, sostiene que el control de convencionalidad “no debe ejercerse siempre y sin excepción” (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 18). Ello, porque esta idea parte de la concepción errónea de que el control de convencionalidad necesariamente supone la inaplicación de una norma por considerarla contraria a las normas internacionales de derechos humanos.

Lo cual no es así pues, como bien ha recordado la SCJN al especificar los pasos que deben seguirse en el ejercicio del control de convencionalidad y constitucionalidad difuso y *ex officio*, la inaplicación de la norma supone la última ratio para el tribunal que lo ejerce, debiendo realizar previamente lo que la SCJN ha denominado una interpretación conforme en sentido amplio y estricto. Y estos dos pasos previos son realmente insoslayables para cualquier autoridad, a partir del mandato contenido en el artículo 1 de la Constitución de realizar una

interpretación conforme a las normas de derechos humanos. Con esta tesitura, el control de convencionalidad debe realizarse siempre, en el marco de cualquier caso, lo soliciten las partes o no, si bien su consecuencia drástica, es decir, la inaplicación, solo debe proceder en casos excepcionales.

Asimismo, quien esto escribe tampoco comparte las consideraciones de la Sala Regional en las que señala que al ejercer el control de convencionalidad los órganos jurisdiccionales deben, de ser necesario, dar oportunidad a las partes para que tengan la posibilidad de fijar su posición acerca de los aspectos que por su impulso advierta el juzgador (SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, 23).

Si por ello la Sala quiso referirse a aquellos casos en los que, como en la especie, el juzgador realiza un ejercicio de control de convencionalidad de una norma que no es objeto de la controversia ni encuadra en alguno de los supuestos antes mencionados, resulta suficiente lo antes dicho acerca de las limitantes que tiene el juzgador para atender en el fallo aspectos que no son parte de la litis.

Ahora bien, si con ello la Sala Regional se refiere a que el juzgador, antes de llegar a una conclusión sobre la (in)convencionalidad de una norma, debe dar derecho de audiencia a las partes para que aleguen lo que a su derecho convenga respecto de la compatibilidad de la norma con los estándares convencionales, dicha exigencia está fuera de lugar. Lo anterior toda vez que dichos estándares no son nunca una cuestión novedosa en la litis, sino parte del parámetro de regularidad constitucional que ha definido la SCJN al que debe sujetarse cualquier norma del ordenamiento jurídico mexicano. Por lo que, en su caso, es responsabilidad de cada parte realizar las alegaciones correspondientes de la (in)convencionalidad de las normas aplicables al caso, lo que deben hacer al formular sus pretensiones, sin que el juez esté impedido de realizar dicho análisis de inconventionalidad por el hecho de que las partes no hubiesen alegado nada al respecto durante el proceso.

Sin embargo, fuera de estas discrepancias acerca de algunas de las consideraciones, mas no sobre la conclusión, la Sala Regional al resolver el caso en comento identifica oportunamente una limitante válida al ejercicio del control de convencionalidad, evitando con ello

un ejercicio arbitrario de dicha facultad. Y contribuyendo a precisar el ámbito de acción de esta fundamental atribución para la vigencia efectiva de los derechos humanos.

VI. Conclusiones

Con base en lo antes señalado, a continuación se expresan las conclusiones del análisis de la sentencia recaída en los juicios de revisión constitucional SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013, emitida por la Sala Regional Monterrey.

Primera. El caso plantea dos temáticas centrales. Por un lado, la determinación de la validez de un acuerdo emitido por el Consejo General local en el que exigía que los candidatos a diputados locales suplentes fueran del mismo sexo que los propietarios. Al respecto, se concluye que la valoración de la Sala Regional es correcta al estimar que una interpretación sistemática y teleológica de la normativa local se desprende que se trata de una medida válida en tanto se inscribe en las acciones positivas para promover el mayor acceso de las mujeres a cargos públicos representativos y, con ello, a favorecer una integración del órgano más equitativa en género.

Segunda. La segunda temática relevante del caso es determinar los alcances de la facultad de los jueces electorales de realizar un control de convencionalidad *ex officio*. Al respecto, se arriba a la conclusión de que si bien en los últimos años se ha introducido en el sistema jurídico mexicano la obligación para todos los jueces de realizar de oficio un control de convencionalidad y de constitucionalidad, dicha facultad no es absoluta, sino que está sujeta principalmente a dos límites genéricos señalados en la jurisprudencia de la Corte IDH. El primero, que el ejercicio del control de convencionalidad se ejerza en el marco competencial de la autoridad. El segundo, que dicho ejercicio no suponga la vulneración de principios esenciales del debido proceso.

Tercera. Precisamente, que los límites fijados por la jurisprudencia de la Corte IDH para el ejercicio del control de convencionalidad sean

demasiado vagos y ambiguos, propicia que se puedan realizar interpretaciones demasiado restrictivas del ejercicio del control de convencionalidad, especialmente por aquellos jueces que no pertenecen al PJF. En este orden de ideas, se ubicaron diversos criterios emitidos principalmente por tribunales colegidos de circuito que restringen con exigencias desproporcionadas y faltas de idoneidad la atribución de los jueces no pertenecientes al PJF de realizar un control de convencionalidad *ex officio* de las normas que deben aplicar.

Cuarta. Si bien pudiera considerarse que la sentencia en comento se inscribe en esa tendencia jurisprudencial de limitar el ejercicio del control de convencionalidad por parte de jueces no pertenecientes al PJF, en la especie la restricción estimada por la Sala Regional resulta adecuada y proporcional. Si bien no se comparten algunas consideraciones que sustenta la Sala Regional para arribar a esta conclusión, tales como que el control de convencionalidad no debe realizarse siempre y que, en su caso, el juez debe proporcionar una especie de derecho de audiencia a las partes para que aleguen lo que a su derecho convenga respecto de la (in)convencionalidad de una norma.

Quinta. La sentencia en comento resulta paradigmática al establecer puntualmente uno de los límites que deben respetar los jueces electorales al ejercer un control de convencionalidad. Dicho límite consiste en que los jueces no pueden introducir, so pretexto de ejercer un control de convencionalidad, aspectos novedosos a la litis planteada por las partes, a no ser que se trate de una cuestión que guarde una estrecha relación con el objeto de la controversia, que sea un presupuesto de esta o bien un aspecto esencial para su resolución.

VII. Fuentes consultadas

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2006a. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre. Serie C No. 154.

- . 2006b. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Excepciones preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de noviembre. Serie C No. 158.
 - . 2009. Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de noviembre. Serie C No. 209.
 - . 2010a. Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Excepción preliminar. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de agosto. Serie C No. 215.
 - . 2010b. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción preliminar. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto. Serie C No. 216.
 - . 2010c. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción preliminar. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de noviembre. Serie C No. 220.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. 2012. Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad: el nuevo paradigma para el juez mexicano. En Saiz y Ferrer 2012, 91-183.
- García Belaunde, Domingo y Francisco Fernández Segado, coords. 1997. *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*. Madrid: Dykinson.
- Garriga, Carlos y Marta Llorente. 1997. "El juez y la ley: la motivación de las sentencias (Castilla, 1489-España, 1855)". *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* 1.
- Hitters, Juan Carlos. 2009. "Control de constitucionalidad y control de convencionalidad. Comparación (Criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos)". *Estudios Constitucionales* 2.
- Lara Chagoyán, Roberto. 2011. "Sobre la estructura de las sentencias en México: una visión crítica y una propuesta factible". *Quid iuris* 12 (febrero).
- Pérez de Acha, Luis M. y Denise Tron Zuccher. 2013. "El juicio de amparo y el control de convencionalidad". *El Foro. Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados A.C.* 1 (primer semestre).
- Sagüés, Néstor Pedro. 1997. Instrumentos procesales protectores de los derechos humanos en Argentina. En García y Fernández 1997, 307-31.

- Saiz Arnaiz, Alejandro y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, coords. 2012. *Control de convencionalidad, interpretación conforme y diálogo jurisprudencial*. México: Porrúa/UNAM.
- Sentencia SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-125/2013. Actores: Partido Socialdemócrata de Coahuila y Partido Progresista de Coahuila. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Tesis LXVII/2011 (9a.). CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, t. 1 (diciembre): 535.
- . XXVII.1o. (VIII Región) J/8 (10a.). CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD EX OFFICIO. SUS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, t. II (diciembre): 953.
- . XXVII.1o. (VIII Región) 16 K (10a.). CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD EX OFFICIO. SI EL PLANTEAMIENTO POR EL QUE SE SOLICITA NO SEÑALA CLARAMENTE CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE SE ESTIMA INFRINGIDO, LA NORMA GENERAL A CONTRASTAR Y EL AGRAVIO QUE PRODUCE, DEBE DECLARARSE INOPERANTE. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXIII, t. 3 (agosto): 1619.
- . III.4o. (III Región) 2 K (10a.). CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DIFUSO. SUS CARACTERÍSTICAS Y DIFERENCIAS A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro IV, t. 5 (enero): 4319.----- (III Región) 5o. J/8 (10a.). CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU APLICACIÓN ES DE NATURALEZA SUBSIDIARIA O COMPLEMENTARIA DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 4, t. II (marzo): 1360.
- . (III Región) 5o. J/9 (10a.). CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. TRATÁNDOSE DEL DERECHO DE SEGURIDAD

- SOCIAL A UNA PENSIÓN, LAS NORMAS INTERNAS GARANTIZAN UNA MAYOR EFICACIA PROTECTORA QUE EL ARTÍCULO 25.1 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y EL NUMERAL 9 DEL PACTO DE SAN SALVADOR, POR TANTO, EN ESA HIPÓTESIS ES INNECESARIO EJERCER DICHO CONTROL. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 4, t. II (marzo): 1361.
- I.7o.A.7 K (10a.). CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD. LOS JUZGADORES, AL EJERCERLO, NO ESTÁN OBLIGADOS A CONTESTAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN QUE AL RESPECTO FORMULEN LAS PARTES EN LOS PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS RESPECTIVOS, DIRIGIDOS A CONTROVERTIR LA CONFORMIDAD DE UNA NORMA CON LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XII, t. 3 (septiembre): 1680.
 - I.7o.A.8 K (10a.). CONTROL CONCENTRADO Y CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIÓN. SUS DIFERENCIAS Y FINALIDAD DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XII, t. 3 (septiembre): 1679.
 - I.8o.A.1 K (10a.). DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN LOS CASOS EN QUE ÚNICAMENTE SE ALEGUEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO SE ELIMINÓ CON MOTIVO DE LA AUTORIZACIÓN DEL CONTROL DIFUSO, ORIGINADA POR LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XII, t. 3 (septiembre): 1680.
 - P. LXVIII/2011 (9a.). PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, t. 1 (diciembre): 551.
 - P. LXIX/2011 (9a.). PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, t. 1 (diciembre): 552.

- P. LXX/2011 (9a.). SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, t. 1 (diciembre): 557.
 - P./J. 20/2014 (10a.). 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 Semanario Judicial de la Federación*, libro 5, t. I (abril): 202.
 - P./J. 21/2014 (10a.). JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. I (abril): 204.
- Vírgala Foruria, Eduardo. 2001. "Control abstracto y recurso directo de inconstitucionalidad en los Estados Unidos". *Revista Española de Derecho Constitucional* 62 (mayo-agosto).

Inaplicación electoral por inconstitucionalidad.

Un caso de proporcionalidad
en la imposición de multa
y amonestación pública

Joaquín Ordóñez Sedeño

Sumario: I. Introducción; II. Inconstitucionalidad. Una causa de inaplicación; III. Concurrencia de sanciones en el derecho administrativo sancionador electoral. Amonestación y multa; IV. Individualización y proporcionalidad. Un test necesario para la imposición de sanciones; V. Conclusión, VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha tenido un auge técnico relativo a la manera en que sus sentencias son emitidas, y ese desarrollo se debe en gran parte a que el trabajo de análisis ha sido muy detallado en los últimos años. Una de las razones por las que esto ha sido posible es que, a diferencia de otros tribunales mexicanos, este ha llevado a extremos teóricos la revisión de los casos, incluso al grado de crear verdadera doctrina incluida en el texto de sus sentencias. Lo anterior queda justamente evidenciado con el producto de su actividad jurisdiccional, es decir, con sus sentencias, las cuales han sido sumamente ilustrativas en cuanto a los diversos temas que se han ido presentando en la realidad electoral cotidiana en México. Así, en esta ocasión es motivo de

análisis y reflexión una sentencia emitida por la Sala Regional Toluca, con motivo de un juicio de revisión constitucional electoral, específicamente en el expediente ST-JRC-40/2013, incoado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en contra de una resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

En esencia, el PRD argumentó la inconstitucionalidad del artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán, el cual preveía como pena mínima la imposición de dos sanciones diferentes: multa y amonestación pública. Lo anterior en caso de que los partidos políticos incumplieran con alguna de sus obligaciones relativas a la presentación de informes para la fiscalización de los recursos de campaña, ya que argumentaban que dicha disposición jurídica era desproporcional y excesiva y por ello solicitó su inaplicación al caso concreto.

Con la finalidad de resolver lo anterior, en la sentencia se realizó el análisis de varios aspectos, entre los cuales destacan la función de las sanciones en el derecho administrativo sancionador electoral, el juicio de proporcionalidad a partir de una metodología diseñada ex profeso y en la que se hizo énfasis en la trascendencia de los bienes jurídicos tutelados por la disposición legal cuestionada —transparencia, rendición de cuentas y equidad—; finalmente, se concluyó que esas sanciones tienen diferente naturaleza jurídica, ya que cada una cumple con las finalidades de protección de bienes jurídicos y de prevención y reivindicación del orden jurídico, por lo que resultan idóneas, necesarias y proporcionales para sancionar las mismas faltas formales. Consecuentemente, se determinó que el artículo cuestionado no contraviene lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). A continuación se presentan algunas reflexiones de los temas más relevantes vertidos en el fondo de la sentencia que se comenta.

II. Inconstitucionalidad. Una causa de inaplicación

Además de la competencia jurisdiccional que se otorga en el sistema jurídico mexicano a diversos órganos, también se imponen normas que

son relativas al deber que tienen estos de respetar la forma en que debe ser ejercida dicha facultad jurisdiccional, y en el extremo de ese deber se encuentra uno de los principales: aquel que establece que todos los jueces tienen el deber de resolver los casos que les son planteados en el ámbito de sus competencias, para lo cual deben emitir resoluciones fundadas en el derecho. Lo anterior, de acuerdo con Alchourrón y Bulygin (1974, 236-7), debe ser considerado desde los siguientes deberes:

- 1) El de resolver los casos. Significa que los órganos jurisdiccionales y aquellos funcionarios estatales que tengan encomendada la función de decir el derecho y de impartir justicia, no pueden excusarse, en ninguna circunstancia, de realizar esa labor; lo anterior puede llegar a ser comprensible y hasta lógico, en términos del carácter con el que tales funcionarios actúan y en virtud de que esos poderes les fueron conferidos por mandato constitucional y legal en un Estado de Derecho, por ello, al tratarse en última instancia de una función estatal, no pueden dejar de resolver los casos que son sometidos a su conocimiento.
- 2) El de fundar las resoluciones. El juez debe dar las razones que justifiquen las soluciones adoptadas, con la finalidad de evitar la arbitrariedad; además, esos fundamentos deben estar claramente expresados en la propia sentencia. Lo anterior tiene su soporte lógico en el hecho de que una resolución, aunque en el fondo pudiera ser apoyada en razonamientos lógicos y coherentes, si no se expresan adecuadamente, el o los destinatarios tal vez no podrían comprenderlos —ya que, además, no están obligados— y el sentimiento final sería el que se cometió arbitrariedad.
- 3) El de aplicar el derecho. Las resoluciones deben estar fundadas en normas propias del sistema jurídico, ya que a los jueces no se les permite sustraerse o evadir esa esfera; existe una excepción a lo anterior, aquella que permite (por disposición expresa del sistema jurídico) que sean aplicadas normas de otras fuentes, sin embargo, en este caso, la resolución última de todas maneras tendrá el apoyo en una norma jurídica. Este aspecto es importante para la

resolución que se comenta, ya que en una de sus partes más importantes se habla de inaplicación por causa de inconstitucionalidad, es decir, lo contrario al deber del juzgador que en esta parte se está exponiendo.

De los tres deberes mencionados, es pertinente hacer referencia al último, ya que se trata en este apartado de revisar la inaplicación por inconstitucionalidad de la que fue objeto, entre otras, la argumentación en la sentencia que se comenta. Respecto a este punto, la pregunta más importante que se tiene que responder es ¿cuáles son las normas del sistema jurídico que deben ser utilizadas para justificar la solución al caso? Para ello, se debe determinar primero la composición del sistema jurídico al que pertenecen las normas que se deben aplicar, para después dar paso a un proceso intelectual de su selección, a fin de que se pueda determinar cuál de ellas debe ser aplicada y por qué. La selección mencionada debe atender a diversos criterios suficientes para que se puedan elegir las normas correspondientes al caso particular. Los criterios mayormente aceptados son el de pertenencia de las normas al sistema de que se trate y ciertos criterios de selección de las normas aplicables al caso concreto.

En cuanto a los criterios de pertenencia, hay tres vertientes para determinarlos, los cuales la doctrina (Mendonça 2000, 277) ha dado en llamar formalista, realista y naturalista. Con respecto a la formalista, la pertenencia a un cierto sistema jurídico *S* se determina considerando las normas jurídicas emitidas por las autoridades competentes instituidas por *S* y las que se derivan de forma lógica de ellas. Los sistemas normativos son sistemas de enunciados en los cuales existe al menos uno que se correlaciona con un caso y su solución normativa. Respecto a la concepción realista, con base en esta, pertenecen al sistema jurídico *S* las normas que son reconocidas por los órganos judiciales instituidos por el mismo *S* y las que serían reconocidas por ellos, para resolver los casos que son sometidos a su conocimiento y su decisión. Para definir la pertenencia de cierta norma a un sistema concreto, se debe exigir un reconocimiento de parte de específicos órganos estatales, es decir, los que tienen como función aplicar esas

normas a los casos concretos; lo anterior da una idea de que la identificación de la pertenencia de las normas a cierto sistema depende de lo que hagan los órganos jurisdiccionales, de su actuar en función. Con relación a la concepción naturalista, pertenecen al sistema jurídico *S* las normas que son reconocidas por los órganos jurisdiccionales y que han sido instituidos por el mismo *S*, y también lo son las que ellos deben aplicar para resolver los casos sometidos a su conocimiento y decisión.

En este punto, y de acuerdo con la doctrina (Mendonça 2000, 279), se debe distinguir entre aplicación y aplicabilidad. Considerando la primera, una norma es la aplicada por un juez en determinado sistema jurídico y en un caso concreto si y solo si esa norma es usada por ese juez para la resolución de ese caso. Es decir, la aplicación práctica y concreta significa que en las decisiones en las que se dan por probados los hechos condicionantes de dicha regla, esta forma parte medular del razonamiento que sostiene la sentencia y que, por tanto, esa regla es un factor decisivo que determina la conclusión a la que el tribunal llega. La única condición para considerar como aplicación de una norma es que el juez se apoye en ella al sentenciar. Con relación a la aplicabilidad la situación sufre un cambio importante, ya que no solamente se considera el hecho tal cual de que el juzgador aplique de manera concreta una determinada regla de ese sistema jurídico con la finalidad de apoyar su decisión vaciada en la sentencia, sino que ahora la condicionante es diferente: una norma es aplicable por un juez en determinado sistema jurídico, y en un caso concreto, si y solo si se dan las condiciones previstas en ese sistema para la aplicación de esa norma en la resolución de ese caso. Conforme con lo anterior, para que una norma sea aplicable es necesario que se satisfagan las condiciones establecidas en el propio sistema, ya que en el sistema jurídico existen ciertos parámetros para determinar las normas que son aplicables a determinados casos para su solución; de manera generalizada, los criterios de aplicabilidad tienen una estrecha relación con factores temporales, espaciales, personales y materiales.

Derivado de lo anterior, la doctrina (en específico, el autor citado) ha aceptado la existencia de ciertos problemas en torno a la aplicación

y a la aplicabilidad de una norma jurídica en casos concretos y en la realidad concreta, es decir, en la realidad cotidiana de la función de los órganos estatales encargados de impartir justicia y de decir el derecho, y en esa realidad puede ser que una norma determinada resulte aplicada para la solución de un caso determinado sin que sea aplicable, como también puede suceder que una norma sea en realidad aplicable para la solución de un caso dado pero tal no fue aplicada, y en un tercer supuesto, puede ser que esa norma aplicable haya sido efectivamente aplicada o que una norma no aplicable no haya sido efectivamente aplicada; estos dos últimos casos se encuentran ajustados a lo deseable en materia de aplicación y aplicabilidad de las normas jurídicas para la solución de un caso concreto, y en términos también del deber de los jueces de fundamentar todas sus resoluciones. Lo anterior lleva indefectiblemente a considerar la posibilidad de que los jueces no siempre apliquen las normas jurídicas aplicables y, por tanto, que no siempre justifiquen sus sentencias con las normas jurídicas que (conforme con los criterios del propio sistema jurídico) justificarían con aceptable validez esas decisiones. En una secuencia de sucesos propios de una cadena de fases y de etapas correspondientes a un proceso jurisdiccional, lo anterior puede dar cabida a que se solicite una revisión de las sentencias, mediante una impugnación, ante tribunales de alzada y con recursos legalmente establecidos y teniendo como base de ese derecho subjetivo el hecho de que el juez aplicó una norma inaplicable o no aplicó —inaplicó— una aplicable. Cuando eso ocurre, la discusión del tribunal de impugnaciones se centra en la legalidad de las decisiones judiciales, es decir, en la adecuación que tenga o no la sentencia al sistema jurídico y, en caso de que así sea determinado, lo pueden modificar para que exista la congruencia necesaria entre la resolución y el sistema jurídico, o puede ser que sea reenviado el caso al juez natural para que sea nuevamente estudiado y sea subsanada esa incongruencia entre aplicación y aplicabilidad.

Lo anterior es muy similar pero con ciertas condiciones que lo hacen sustancialmente distinto, para el supuesto de que el caso que deba ser resuelto sea considerado por medio de la constitucionalidad y no de la legalidad. Es decir, el juez puede razonablemente aplicar una

norma jurídica legal a un caso concreto cuando esta sea aplicable en los términos ya señalados, y puede también aplicar dicha norma para la solución de dicho caso cuando exista correspondencia entre este y lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto constituye una tercera opción en cuanto a la posibilidad de no aplicar una norma jurídica: no solamente cuando no sea aplicable en razón del cumplimiento de ciertos criterios que se encuentran plasmados en las normas jurídicas del sistema, sino que también debe haber inaplicación —no aplicación— cuando la norma jurídica (más allá de que sea la idónea para resolver el caso concreto por virtud de esos parámetros legales) violenta o contradice a la Constitución. Este tercer supuesto es el relacionado con la aplicabilidad constitucional y puede entonces ser expresado así: una norma jurídica es aplicable constitucionalmente por un juez de un sistema jurídico para resolver un caso concreto si y solo si se dan las condiciones previstas en ese sistema para la aplicación de esa norma por el juez en la resolución de el caso y existe conformidad de la norma jurídica con lo establecido por la norma constitucional del mismo sistema.

En la sentencia se hace referencia a lo que en general ha sostenido el TEPJF en relación con la inconstitucionalidad. Se precisa que la Sala Superior ha mantenido el criterio de que la facultad de inaplicar leyes en casos concretos por ser inconstitucionales puede ejercerse con motivo de cualquier acto de aplicación, ya que, de acuerdo con el criterio mencionado, en la Constitución no existe ninguna restricción al respecto, por tanto, dicha facultad es amplia y no restrictiva. Lo anterior es una muestra de que los criterios del Tribunal vertidos por medio de la actividad jurisdiccional de sus Salas Regionales son acordes con la generalidad de lo sostenido por ese órgano jurisdiccional, lo que lleva a ratificar que existe congruencia de criterios esgrimidos en las propias resoluciones. Lo anterior es importante, ya que los destinatarios finales de las sentencias (partidos políticos, candidatos, autoridades electorales y ciudadanía) reciben el beneficio de la seguridad que proporciona seguir sosteniendo los diversos criterios, máxime tratándose de cuestiones de constitucionalidad, de las cuales, por su propia naturaleza y por sus características, es imprescindible que se tenga

certeza y seguridad jurídica. En relación con esto, es claro que la sentencia comentada se apega a esos estándares de congruencia resolutive que refuerzan el sistema jurídico electoral mexicano.

El análisis de la sentencia continúa, ahora se hace referencia a que la Constitución no precisa que la facultad de inaplicar leyes proceda solamente con motivo del primer acto de aplicación y que tampoco expresa que es improcedente ejercer esa facultad en caso de que se impugnen casos ulteriores al primero en el que se aplique una norma calificada como inconstitucional; remata diciendo que se admite por parte del Constituyente permanente el control de la constitucionalidad concreto de las leyes electorales con motivo de cualquier acto de aplicación, aunque sea el primero o uno posterior.

Lo anterior es una cuestión de temporalidad que tiene su impacto en la aplicación de la propia disposición constitucional y también en la manera en la que se interpreta; es decir, por un lado se hace hincapié en que la Constitución (y su órgano productor) no limita la aplicación de esa facultad de inaplicación a solamente uno o un número determinado de actos, sino a cualquiera; tampoco estableció limitantes de carácter temporal para el caso de que sea la aplicación de ese precepto una realidad tratándose de una sentencia recaída en un caso concreto. Por otro lado, está la temporalidad, es decir, de la inaplicación por inconstitucionalidad, considerando el tiempo en el que se realiza el acto concreto que estará sujeto a la revisión de constitucionalidad y tomando en cuenta si en ese tiempo existieron otros casos de inaplicación en los que hubo una declaración de inconstitucionalidad y que puedan ser tomados en cuenta al momento de emitir la nueva sentencia. Se trata de una situación en la que es importante tener en cuenta que los efectos de la inaplicación por inconstitucionalidad no deben ser *erga omnes*, no debe existir esa generalidad, ya que de existir se estaría invadiendo en parte la actividad del órgano legislativo, atentando con ello a la división y equilibrio de los poderes y sus funciones en México.

Pues bien, en la sentencia comentada existe plena correspondencia entre el criterio sostenido por la Sala Superior y el de la Sala Regional Toluca. Respecto a la constitucionalidad de la norma analizada por el órgano jurisdiccional, fue pertinente que la considerara en razón de

la prohibición expresa o no de aquella, en el propio cuerpo normativo fundamental, al establecerse en la sentencia lo siguiente:

El hecho de que, en el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán, se prevea como sanción mínima la imposición conjunta de la amonestación pública y multa, no implica que tal porción normativa contravenga lo previsto en la Constitución federal, en razón de que no existe prohibición constitucional ni legal para imponer dos sanciones de distinta naturaleza.

Otro aspecto total en esta sentencia es la aplicación de sanciones establecidas legalmente, ya que fueron impugnadas precisamente por inconstitucionalidad. En una secuencia argumentativa, en la Sala Regional transcurre un hilo conductor en el que la concurrencia de sanciones impugnadas es el motivo inicial y preponderante de revisión y análisis jurisdiccional; por ello, a continuación se aborda el tema pertinente.

III. Concurrencia de sanciones en el derecho administrativo sancionador electoral. Amonestación y multa

Al remitir a la teoría general del derecho, es posible percatarse de que una sanción es, antes que cualquier cosa, una consecuencia jurídica resultado del incumplimiento de un deber o de una obligación; lo anterior con la finalidad de mantener la observancia y obediencia de las normas y, en caso de vulneración a la paz pública, restablecer el orden jurídico violentado y reprimir las conductas que hayan constituido un acto ilícito por ser contrarias a lo ordenado por la ley. De lo anterior se desprende una serie de consecuencias llamadas sanciones, las cuales tienen como objetivo cualquiera de los tres puntos siguientes:

- 1) Conservar el respeto a las normas imponiéndole al infractor la carga de cumplir con lo mandado por la ley, aun en contra de su voluntad; a esto se le ha llamado cumplimiento forzoso.

- 2) En caso de que por la vía coactiva no sea posible que la conducta ordenada por la norma sea cumplida, entonces la sanción puede consistir en reparación del daño o indemnización.
- 3) En caso de que el daño causado por la conducta ilícita sea de imposible reparación, la sanción deberá consistir en un castigo restringiendo los derechos del autor de la infracción, tales como inhabilitación, destitución o privación de su libertad.

Específicamente, la amonestación ha sido considerada por la doctrina —y en parte por la propia ley— como una corrección disciplinaria y se impone para prevenir que los infractores vuelvan a cometer el ilícito y se abstengan de la realización de conductas contrarias; ha sido identificada como una llamada de atención, advertencia o prevención, y se encuentra en la categoría de corrección disciplinaria; se aplica a quien se encuentra próximo a cometer alguna infracción o a quien se sospecha que ya la ha cometido. Este último punto es importante, ya que conduce a la idea de que la amonestación no es una verdadera sanción pues no requiere de una verdadera infracción, sino solamente la sospecha de que se ha cometido o de que puede llegar a cometerse. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio:

AMONESTACIÓN EN UNA SENTENCIA PENAL. AL NO SER UNA PENA SINO UNA MEDIDA DE SEGURIDAD QUE EN SÍ MISMA NO ES INDIGNANTE, NO PUEDE CUESTIONARSE ACORDE A LOS PARÁMETROS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y, POR TANTO, NO TRASTOCA DERECHOS HUMANOS. Según lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la amonestación no es una pena, sino una medida de seguridad, esto es, una medida preventiva, una advertencia que se realiza a quien en sentencia definitiva resultó responsable por la comisión de un delito, donde se le hacen ver las consecuencias de su actuar, se le exhorta a la enmienda y se le conmina con que se le impondrá una pena mayor si reincidiera. Por tanto, al no ser una pena, no puede cuestionarse acorde con los parámetros previstos en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que

dicho dispositivo solo limita a las penas; aunado a que en sí misma, no es indignante, pues es una simple advertencia para que no se vuelva a cometer un delito, por tanto, no trastoca derechos humanos [tesis II.3o. P.13 P (10a.), 1321].

En el caso de la multa, se trata de una sanción (esta sí, al haberse demostrado la existencia de una infracción) económica que en su tipificación legal admite graduarla de acuerdo a las circunstancias del caso y del propio infractor, lo cual lleva a la individualización. Asimismo, el TEPJF, con motivo de casos similares a los que se comentan en la presente sentencia, se ha pronunciado respecto de la multa en el procedimiento sancionador, criterio que es ilustrativo también para el tema que aquí ocupa, de la siguiente manera:

MULTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. DEBE SUSTENTARSE EN DATOS OBJETIVOS PARA CUANTIFICAR EL BENEFICIO ECONÓMICO OBTENIDO (LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN). De conformidad con lo dispuesto en el artículo 322, fracción VI, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo y la tesis de rubro MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO, se advierte que en la comisión de infracciones a normas electorales que generen un incremento económico, como producto o resultado de la conducta ilícita, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido. En ese contexto, para estar en condiciones de aplicar la sanción equivalente al provecho adquirido, es necesario que la autoridad tome en cuenta datos ciertos y objetivos que permitan cuantificar el monto real de dicho beneficio; por tanto, resulta ilegal la multa impuesta con base en montos estimados o aproximados para considerar el eventual beneficio, pues ello vulnera los principios de certeza, congruencia y proporcionalidad que rigen la imposición de sanciones (jurisprudencia 24/2014).

Debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso, dice el criterio transcrito, lo cual es comprensible y lógico, ya que si el motivo de la conducta ilícita fue un aumento en el acervo económico del infractor y por tal razón violentó la norma, la lógica dice que es justo que le sea aplicada una sanción que provoque el efecto contrario al beneficio buscado y obtenido con la conducta infractora. Además de lo anterior, la tesis hace referencia a que es necesario que en la imposición de esa sanción económica exista una labor de graduación y de proporción en la misma imposición, con la finalidad de que la referida sanción no sea excesiva, infligiéndole una posible violación a derechos fundamentales, o que no sea insuficiente, sin lograr que la sanción sea ejemplar ni correctiva.

Por otro lado, las sanciones administrativas pertenecen a la categoría del acto administrativo y se hacen consistir en la aplicación de una consecuencia como producto de la actualización de alguna conducta clasificada como ilícita por parte del administrado, todo ello como culminación de un proceso debidamente establecido en las normas y que tiene la finalidad de reprimir la comisión de futuros ilícitos en conductas similares. La potestad sancionadora del aparato administrativo estatal se encuentra configurada con límites determinados por los principios de legalidad, proporcionalidad e individualización, los cuales serán analizados más adelante. La consecuencia típica o que más frecuentemente se presenta en el área administrativa para el caso de ilícitos es la multa, pero también la amonestación, y no es tan frecuente encontrar estos dos tipos de sanciones juntas como una consecuencia jurídica, de tal manera que en la legislación se suele establecer la amonestación como la sanción de menor peso y la multa como una de las sanciones que se encuentran en el nivel siguiente de rigurosidad.

Al respecto, el principio *non bis in idem* (no dos veces por lo mismo) prohíbe sancionar las conductas que han sido sancionadas previamente, ya sea en materia penal o administrativa, en aquellos casos en los que exista identidad del sujeto, del hecho y del fundamento. La obligación de aplicar este principio se encuentra vigente no solamente para el caso de concurrencia entre sanciones administrativas sino también en materia administrativa y penal. Este es un caso de existencia

de una pluralidad de tipos normativos legislados que pudieran implicar una posible doble sanción, por lo cual, *prima facie*, pudiera parecer que el caso de la sentencia que se comenta se ajusta; sin embargo, si bien existe concurrencia de sanciones en el precepto que el partido político actor impugnó de inconstitucional, también es cierto que no son de aplicabilidad por separado, antes bien, las sanciones de amonestación y multa se encuentran contenidas en el mismo enunciado normativo, lo que las hace una sola sanción consistente en dos conductas cuya finalidad es la represión.

El aspecto de la concurrencia de sanciones es importante en la causa de pedir en el caso analizado, ya que el partido político actor manifiesta que esa aplicación simultánea, ordenada por un precepto electoral, es excesiva y por tanto inconstitucional; en la sentencia se hace la aclaración de que la amonestación y la multa son de diversa naturaleza, para lo cual se realiza un estudio (de esos dos tipos de sanciones) tanto de carácter jurisprudencial como legal. En efecto, una de las principales reflexiones de carácter jurisdiccional en la sentencia que se comenta es la relativa al motivo por el que se impugnó la inconstitucionalidad, que es la imposición como pena mínima de dos sanciones simultáneas, consistentes en amonestación y multa. La razón de la impugnación por parte del partido político actor es —según él— lo excesivo y desproporcionado que representa la imposición de estas dos sanciones.

Una de las cuestiones que se deben ver en el aspecto mencionado es la relativa a determinar si existe o no una desigualdad al momento de aplicar las sanciones previstas en la legislación de Michoacán. El agravio que se argumenta va con relación a que podría existir una desigualdad al aplicar esa sanción que contiene en realidad dos sanciones en una. Se trata de dos cuestiones de carácter fundamental: una relativa a la igualdad en la aplicación del derecho y la otra relacionada con la igualdad en la formulación del derecho.

La doctrina (Alexy 2002, 381) también ha considerado que la igualdad en la aplicación y en la formulación del derecho son cosas que tienen impactos distintos en un sistema jurídico y al momento de impartir justicia. Para iniciar con la reflexión de lo anterior, se debe hacer alusión

puntual de lo que en el sistema jurídico se establece al respecto: todas las personas son iguales ante la ley, lo cual ha sido interpretado como un mandato de igualdad en la aplicación del derecho que puede vincular solamente a los órganos que lo aplican y no a los que lo crean, es decir, no al legislador. Las normas jurídicas deben ser obedecidas, ya que expresan el deber ser, y al ser obedecidas por todos se hace patente la igualdad, que significa que no importa si la norma se va a aplicar a tal o cual persona, la igualdad se hace evidente al momento de someterse a lo establecido en ella, pues toda norma debe ser aplicada a todo caso que actualiza el supuesto que contiene y, por el contrario, no debe ser aplicada a ninguno que no lo actualice.

Pero no solamente se debe considerar que todas las personas son iguales ante la ley, porque tal aseveración no podría vincular al legislador, lo anterior porque podría contradecir la idea de que los derechos fundamentales expresan desconfianza frente al legislador, lo que trae como consecuencia que las leyes por él dictadas deban ser sometidas a un control de carácter fundamental. Lo anterior proporciona la idea de que el legislador está vinculado con el principio de igualdad, es decir, que la frase “todos son iguales ante la ley” también debe ser interpretada en el sentido de que la igualdad debe existir en la formulación del derecho.

Lo anterior tiene como implicación que todas las personas deban ser tratadas igual por el legislador, lo que desde luego no significa que deba existir una igualdad de todos con respecto a las posiciones jurídicas (Alexy 2002, 384), porque esto llevaría a tener normas jurídicas no funcionales, disparatadas e injustas y se perjudicarían las bases para el ejercicio de la competencia. En el ámbito jurisdiccional, ante un tribunal, lo anterior tiene importancia ya que la igualdad de las normas jurídicas que potencialmente pueden ser impugnadas se reducen a lo anterior; por ello, la norma jurídica, cuando ya ha sido validada por el órgano encargado de ello, puede ser sometida a un examen de igualdad que puede dar luz acerca de la arbitrariedad o no de esta, y que puede, en el caso que aquí ocupa, informar acerca de su injusticia para poder establecer una graduación e individualización de la sanción en consideración de todos los factores necesarios, incluido el que se

menciona. La doctrina ha considerado que el legislador tiene prohibido legislar para tratar (Alexy 2002, 390):

- 1) Lo igual desigualmente.
- 2) Lo esencialmente igual desigualmente.
- 3) Lo esencialmente igual arbitrariamente desigual.

Las anteriores fórmulas parecieran sinónimas, sin embargo no lo son, ya que en el caso de la primera y segunda la igualdad es valorativa, pero en la tercera la situación es diferente, ya que se agrega el elemento arbitrario que de acuerdo con la doctrina lleva al siguiente criterio jurisdiccional:

La máxima de la igualdad es violada cuando por la diferenciación legal o para el tratamiento legal igual no es posible encontrar una razón razonable, que surja de la naturaleza de la cosa o que, de alguna otra forma, sea concretamente comprensible, es decir, cuando la disposición tiene que ser calificada de arbitraria (Alexy 2002, 391).

Aquí el concepto de arbitrariedad es sumamente importante, pues debe ser entendido de forma que la arbitrariedad del tratamiento desigual sea condición suficiente y también necesaria para violar la regla máxima de la igualdad, lo que lleva a concluir al respecto que la igualdad es violentada solamente si en la igualdad esencial hay un tratamiento de carácter desigual, y lleva a la siguiente fórmula, que dice: “Lo igual no debe ser tratado arbitrariamente desigual”.

Es decir, cuando la fórmula normativa que se analiza y que es producto de la actividad del legislador contiene en su esencia una condición suficiente para considerarla como una norma justa que se pueda aplicar de manera independiente a la consideración del aplicador, entonces la arbitrariedad tiene que quedar fuera de la reflexión, ya que no hay cabida en ella. Esto es relevante al momento en el que el juez pretende individualizar una sanción potencialmente aplicable y que probablemente tenga que acercarse a una decisión de acuerdo con ciertos parámetros de arbitrariedad. En esa sucesión de razona-

mientos que analizan la desigualdad con base en la arbitrariedad se tiene la siguiente fórmula: “Están prohibidos los tratamientos arbitrariamente desiguales” (Alexy 2002, 394).

La doctrina acepta, con base en la reflexión de la actividad jurisdiccional, que una diferenciación es arbitraria y está por ello prohibida cuando no es posible encontrar una razón calificada de una determinada manera, es decir, una razón razonable o una que surja de la naturaleza de la cosa. De lo anterior se infiere que tiene que haber una razón suficiente para justificar la existencia de una infracción a lo anterior, y si no existe tal, la igualdad en el tratamiento está ordenada. Por eso las siguientes fórmulas:

- 1) Si no hay ninguna razón suficiente para permitir un tratamiento desigual, entonces lo ordenado es un tratamiento igual.
- 2) Si no hay ninguna razón suficiente para permitir un tratamiento igual, entonces lo ordenado es un tratamiento desigual.
- 3) Si hay una razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento desigual.

Estas última fórmulas hacen referencia a que el tratamiento igual o desigual debe estar siempre expresamente autorizado y realmente ser necesario para que en la aplicación de la norma jurídica sea de esa forma. En el caso que aquí ocupa, son importantes estas reflexiones toda vez que el carácter simultáneo de las sanciones que fueron impugnadas revisten esas consecuencias de igualdad. En la sentencia se realiza una interesante reflexión acerca del objeto del derecho administrativo sancionador en la materia electoral, y se realiza una exposición detallada de los pormenores teóricos y doctrinales que soportan el funcionamiento de los postulados de este tipo de derecho. Nuevamente, los justiciables, el partido político y la ciudadanía en general se ven beneficiados por una sentencia en la que se analiza no solamente la causa de pedir, sino que también se remite a la raíz del problema y al origen, incluso teórico, de los razonamientos vertidos en el medio de impugnación interpuesto. Llama la atención el hecho de que en la sentencia se inicia con la reflexión anterior haciendo referencia a los

parámetros o lineamientos generales y básicos de este derecho sancionador, y se remite específicamente al derecho penal, como una de las áreas jurídicas que lo soportan. También se realiza la reflexión jurídica de lo anterior atendiendo a cuestiones de significado y connotación de los vocablos y de los conceptos que están incluidos en las teorías penales pero que inciden en el derecho electoral.

Lo mencionado conduce necesariamente a ciertos niveles de reflexión que atienden a las exigencias del caso: explicar, fundamentar y motivar con precisión y de manera exhaustiva las razones de la sentencia impugnada; todo ello con la finalidad de justificar de manera precisa la razón de la sentencia, que es en la que específicamente se ubica la teoría estándar de la argumentación jurídica (Atienza 2003, 6), en el contexto de justificación de los argumentos; las decisiones jurídicas pueden y deben ser justificadas, ya que provienen de una autoridad legítima con el resultado de la aplicación de normas generales. Dos posturas: la primera que sustenta el hecho de que las sentencias se deben justificar por hacerlas aceptables, y la otra, en el supuesto de casos difíciles, significa más que realizar una operación deductiva que consiste en obtener una conclusión desde premisas normativas y fácticas.

Ahora bien, el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son dos de las ramas del conocimiento jurídico que sustentan el *ius puniendi* que se utiliza en la aplicación de las sanciones en la materia electoral y en la sentencia se pone de relieve lo anterior, con la finalidad de ir justificando su resolución final; se realiza también un importante análisis de los elementos torales que conforman a ese derecho sancionador, como uno de los elementos que no pueden omitirse al considerar una impugnación por la aplicación de una multa. En el texto del análisis vertido en la sentencia se hace mención de que la aplicación de la sanción debe tener una motivación suficiente y específica, ya que significa limitar o restringir el goce de diversos derechos de los sujetos involucrados en la responsabilidad de la conducta prohibida; también se hace referencia a que la aplicación de esas sanciones penales no es arbitraria o caprichosa pues se encuentra sujeta a términos o limitaciones de carácter sustantivo y procesal que la propia ley determina.

Lo anterior es importante, ya que una de las características de una sentencia es que debe ser debidamente motivada y fundada, se debe decir la razón por la que se está aplicando determinada sanción y se debe realizar la conexión conceptual entre las ideas que llevan al juzgador a la aplicación de esa sanción y la sanción misma; no solamente eso, sino que debe existir una liga jurídico-conceptual entre la sanción, la razón y el propio derecho sustantivo y adjetivo, que son el fundamento de la actuación jurisdiccional.

Otro de los aspectos importantes para emitir una resolución fue la cuestión de la individualización y la proporcionalidad, y como parte de la necesidad de que exista precisión en la sentencia, la Sala Regional diseñó y aplicó una prueba para verificar la existencia de lo anterior.

IV. Individualización y proporcionalidad. Un test necesario para la imposición de sanciones

La técnica de individualización de la sanción establecida en el sistema jurídico regula (de manera fundamental) dos tipos de operaciones judiciales: la primera es una actividad complementaria de la legislativa, ya que el legislador no establece de manera completa el marco penal en determinados supuestos, y solamente se limita a establecer un marco penal abstracto respecto de circunstancias relevantes para la gravedad del hecho y remite al órgano jurisdiccional la fijación de la pena definitiva. Lo anterior es algo así como una escasez de determinación que rige en el derecho, en el cual el legislador establece los límites mínimos y máximos de la pena; dicha indeterminación encuentra parte de su justificación en la historia, con la existencia de una reacción frente a la arbitrariedad judicial en la fijación de la pena, principalmente en el Código Penal francés de 1791 (García 1982, 71).

Así, dependiendo de la mayor o menor precisión en el establecimiento de las penas en un sistema sancionador, y específicamente en las reglas codificadas, estableciendo las circunstancias necesarias y relevantes para la respectiva graduación, menor o mayor será su delegación a los órganos jurisdiccionales.

Ya el TEPJF ha sostenido que los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal deben ser considerados al momento de analizar casos en los que se vea involucrado el derecho administrativo sancionador electoral, y de esta manera lo ha sostenido en criterios ya validados, tal como el siguiente:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y

sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado este en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima (tesis XLV/2002).

Para la determinación de los elementos fácticos de la individualización en materia penal (la cual constituye la base teórica para la materia sancionadora en lo electoral), es necesario que el órgano juzgador considere las circunstancias del hecho que en el caso específico son relevantes, y tratándose de los fines de la propia pena, es entonces

relevante el valor del bien jurídico tutelado, el cual se traduce en un injusto resultado; el grado de irracionalidad del infractor, que significa un injusto de la acción; la actuación por la necesidad que equivale a la intensidad de la culpabilidad; asimismo, el aumento de ciertas infracciones de un determinado espacio territorial, lo cual constituye una medida de prevención general, y la no punición del acusado, que es una medida de prevención especial. Esas circunstancias pueden especialmente afectar la individualización y contribuir a la decisión más importante: aquella que está relacionada con la cuantía de la pena; por ello, la gravedad del injusto de la acción y del resultado, aunado a la gravedad de la culpabilidad en sentido estricto, deben considerarse para la fijación del marco penal adecuado a la gravedad de la culpabilidad (Jescheck 1993, 790).

Consecuentemente, se deben limitar con claridad los presupuestos básicos y elementales que tienen como función presidir a la propia función jurisdiccional de la sanción: 1) el juez sancionador tiene que determinar el marco legal de sanciones que resulta adecuado a la gravedad de la culpabilidad. En efecto, la culpabilidad derivada del hecho infractor considerada como medida de sanción no contiene solo la culpabilidad en sentido dogmático del concepto, sino también la gravedad del injusto que es característica del hecho. Por lo que la gravedad del hecho remite tanto a la gravedad del injusto como a la de la culpabilidad en sentido propio, y 2) determinado lo anterior, en la fijación de la sanción definitiva dentro de esa medida (que es ajustada a la gravedad de la culpabilidad) debe tenerse en cuenta la personalidad del autor (Choclán 1997, 780).

En el mismo tenor, en la determinación de la sanción adecuada a la culpabilidad importa fijar un mínimo y un máximo de esta, y en el centro de esos límites puede considerarse que la sanción es ya adecuada a la culpabilidad y todavía adecuada a ella; lo anterior significa que en el sistema propuesto es muy importante fijar los criterios que permitan graduar el injusto y la culpabilidad. Desde el punto de vista teórico, esos límites no deben —necesariamente— coincidir con lo establecido legalmente, ya que la labor de la medición de la sanción está regida más por la culpabilidad y no por el principio de legalidad.

En virtud de que la culpabilidad es un concepto graduable, se puede hablar de mayor o menor culpabilidad, en términos de lo reprochable que pueda llegar a ser. Por otro lado, no se debe olvidar que una cuantificación exacta de la culpabilidad no es posible, de modo que el órgano sancionador tiene la encomienda de establecer una especie de marco penal proporcionado y ajustado a los factores relevantes que son ubicados al momento de valorar la gravedad del acto injusto. En contraposición a lo anterior se tienen las posturas que dudan de la capacidad y eficacia que tiene ese límite —que por propia naturaleza es poco o nada preciso— de garantizar una verdadera justicia, no obstante, los límites que son producto de la proporcionalidad tampoco gozan de mayor precisión.

Con tales elementos cuantificadores, el órgano que sanciona puede disponer de herramientas cada vez más objetivas para poder hacer frente a las necesidades (y consecuencias) de una individualización; por ello, el injusto y la culpabilidad como elementos materiales de la infracción son términos que se pueden graduar. Lo anterior significa que la magnitud del daño, la forma particular de ejecutar el hecho y la perturbación de la armonía social y jurídica pueden contribuir a la maximización de lo injusto, tal como lo harían las características peculiares del sujeto infractor que son tomados en cuenta para graduar la culpabilidad (Jescheck 1993, 801).

En cuanto a la gravedad de la culpabilidad en sentido estricto, esta depende del valor o disvalor ético y de los motivos que provocaron al autor de la infracción, lo cual puede llegar a determinar un mayor o menor grado de reproche, de tal manera que una motivación positiva desde el punto de vista ético puede determinar una menor culpabilidad. Ahora bien, el autor que es culpable de un hecho ilícito puede ser más o menos responsable del mismo, lo anterior depende de la motivación que haya tenido para actuar de determinada forma; por ello, es ineludible recurrir a criterios morales tratándose de la individualización, ya que es relevante constatar el grado de fuerza y motivación con la que el autor de la infracción actuó. Lo anterior puede llegar al grado de considerar esa motivación y la graduación de la conducta como un efecto de esta, pues podría ser una situación que, derivada del hecho

punible, confiera al autor de la infracción un mal de cierta magnitud que equivalga funcionalmente al mal que debe representar la sanción, con lo que se compensa la culpabilidad del autor por el hecho cometido, al menos en cierto grado.

En la sentencia se hace hincapié en la importancia que tiene la individualización de la sanción, y para ello atiende a la prevención social como uno de los factores de la parte penal y sancionadora del derecho, de tal manera que en el texto de la sentencia se hace uso de los conceptos de prevención general y específica como las bifurcaciones que tiene aquel de la prevención social. Básicamente se establece que la prevención específica está dirigida al infractor responsable de la falta administrativa para que comprenda que su conducta no se ajustó a la normativa jurídica y se abstenga de incurrir en futuras infracciones, por lo que tiene especial relevancia la individualización de la sanción.

Asimismo, se explica que la prevención específica se encuentra orientada hacia el sujeto infractor (quizá de ahí su carácter específico, lo que en la sentencia también se encuentra aclarado) y presupone un juicio de reproche específico; continúa el texto de la sentencia con la relación jurídica que existe entre la individualización de la sanción y esa prevención social en su aspecto específico, diciendo que dichas funciones imponen límites que no deben ser rebasados por la actuación del Estado, ya que el infractor no debe (aunque en la sentencia dice "no puede", lo cual indica claramente que está haciendo de lado lo que potencialmente puede suceder en la realidad social) ser sancionado más allá del límite de su responsabilidad y de la gravedad de la conducta.

Con lo anterior se tiene el presupuesto necesario para que se pueda considerar la proporcionalidad en la aplicación de una sanción, concepto este que se encuentra involucrado completamente en el medio de impugnación que provocó la sentencia que se comenta. Individualización y proporcionalidad son dos conceptos no autónomos que están relacionados e involucrados entre sí con respecto al tema de la aplicación de una sanción en circunstancias penales. Si la individualización implica considerar de manera concreta y específica al infractor y su conducta infractora (elementos tales como lugar, tiempo o circuns-

tancias), la proporcionalidad significa aplicar la sanción (dentro, desde luego, de los parámetros jurídicos permitidos) de acuerdo con la gravedad de la infracción y la conducta del infractor, de tal manera que, cronológicamente considerado, el eventual juzgador primero individualiza la sanción haciendo uso del objetivo que tiene la prevención específica y después, con base en lo anterior, aplica la sanción.

Además, se deben dejar perfectamente especificadas las razones por las que se aplica determinada sanción, ya que los justiciables merecen que se les informe acerca de los motivos que llevaron al órgano judicial a dictaminar una pena:

Las leyes le dejan casi complemente, la elección en el caso concreto dentro de un amplio marco penal o también entre varias clases de penas para fijar la cantidad determinada, junto con las penas accesorias y otras medidas. De las motivaciones, tiene que darse la cuenta más exacta: su colocación en la sentencia puede realizarse solo con más giros, en general mantenidos rutinariamente y a menudo gastados, pero debía realizarse detalladamente con una amoldación más fina a la peculiaridad individual del hecho y el autor de lo que aún regularmente sucede, con lo cual deberían ser destacados también los principios elaborados por la ciencia y la experiencia judicial. Al acusado no le interesa por qué es condenado por estafa y no por apropiación indebida pero sí por qué recibe una determinada pena y no otra cualquiera (Sauer 1956, 369).

Por otro lado, debe existir una correspondencia de valor entre el hecho o acto injusto y la sanción que tiene asociada, lo cual hace referencia a la proporcionalidad que los últimos años la doctrina ha elevado al rango de principio; en un sentido negativo, este principio de proporcionalidad supone rechazar la aplicación de amenazas penales y la imposición de penas que no tengan una relación valorativa con el hecho o acto, independientemente de que su lesividad sea ínfima o cuando, no siéndolo, la afectación de derechos es toscamente desproporcionada respecto a la lesividad del conflicto (Zaffaroni 2001, 123).

La intención es asegurar que la intensidad de la restricción (traída en una sanción) o el medio para su aplicación (de la sanción)

sean los indispensables para hacer efectivo el hecho de que el límite cumpla su función (Carbonell 2001, 107). Se trata de un verdadero juicio en el que se debe realizar una actividad intelectual basada en las circunstancias preponderantes del caso, el cual debe estar regido por algunos de los elementos que la doctrina ha aceptado, y que son los siguientes (Carbonell 2001, 108-9):

- 1) Exigencia de idoneidad o adecuación de la medida limitativa concreta al fin perseguido con el límite impuesto al derecho fundamental.
- 2) La exigencia de necesidad o intervención mínima, que consiste en que la medida limitativa debe ser necesaria e imprescindible para alcanzar el fin perseguido con el límite, en el sentido de que no debe exigir otro medio menos oneroso para lograrlo.
- 3) La exigencia de proporcionalidad en sentido estricto entre el sacrificio exigido al derecho fundamental limitado por esa medida y el concreto derecho, bien o interés jurídico que pretende garantizarse con aquel límite.

En cuanto a la idoneidad, el primer precepto para precisar la proporcionalidad de una medida es que esta pueda alcanzar el objetivo perseguido; en el caso de que se trate de limitar el derecho fundamental como única forma para alcanzarlo, debe gozar, además, de licitud constitucional. Así, el medio es idóneo cuando con su utilización puede ser logrado el fin deseado. Respecto a la necesidad, esta significa que debe existir la necesidad que se traduce en la inexistencia de otro medio igual de adecuado para el logro del fin, pero que represente una menor restricción para el derecho fundamental afectado. Con relación a la exigencia de proporcionalidad en sentido estricto, la limitación al derecho fundamental debe guardar una relación razonable con el peso e importancia de los argumentos que hablan a favor de una mayor y mejor protección del derecho afectado (Carbonell 2001, 113-4). El anterior criterio ya ha sido utilizado y aplicado por el Tribunal Electoral, al punto de que ha establecido criterio con ideas similares:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos. Este principio genera ciertos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad. La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario. Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. De acuerdo al criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor (jurisprudencia 62/2002).

Las cuestiones de proporcionalidad implican, por su propia naturaleza, una graduación, un escalamiento nivelado que pueda ubicar con mayor precisión la conducta infractora —y al infractor— con respecto a una eventual sanción dictaminada. Existen límites para la aplicación de las sanciones, y estos representan ciertos aspectos que

imposibilitan (o al menos prohíben) el rebase, con la finalidad de que las sanciones no vulneren otros derechos de tipo fundamental o que no amerite disminuirlos. En la sentencia se hace uso de un test de proporcionalidad de las sanciones administrativo-electorales, ya que dice que deben existir razones suficientes y correctas para determinar si la limitación a los derechos como consecuencia de la imposición de una sanción es válida o no.

En la sentencia no se toma en cuenta que la validez depende de otros factores jurídicos, tales como que se refiere a la norma o al enunciado legal, al proceso por el cual se produjo (que debe estar respaldado por una norma jurídica a su vez válida) y al órgano que la creó (cuyas funciones deben también estar establecidas en la norma jurídica válida); lo anterior significa que la imposición de una sanción no debe calificarse de válida o no, y su validez no debe ni puede ser revisada, sino que más bien la imposición de una sanción, por las características hasta cierto punto discrecionales de las que goza el juzgador para su aplicación, debe ser calificada de justa. En consecuencia, es necesario atender a las razones que llevaron a determinar la limitación de los derechos como consecuencia de la imposición de una sanción, ello con la finalidad de revisar si es justa o no.

Algo importante en la sentencia que se comenta es el hecho de que en esta se realiza la distinción entre la proporcionalidad de la sanción legal y la de la sanción impuesta. Lo anterior es de suma importancia, ya que son dos situaciones radicalmente diferentes; por un lado, se trata de verificar si el legislador, al momento de redactar la norma jurídica consistente en la sanción o pena, consideró que esta goza de todas las características que debe gozar, como la razonabilidad o la idoneidad, con la finalidad de que al momento de ser aplicada por el juzgador en un caso concreto no atente contra otros derechos del infractor al que se le aplica la sanción, ya sean de carácter fundamental o no. Por otro lado, en el parámetro que el propio legislador otorga en la ley al juzgador para la aplicación de la sanción, es revisable la sanción que este aplica, en consideración de las circunstancias específicas, tanto de la infracción como del infractor (que la teoría penal menciona como características de la personalidad del delincuente).

Finalmente, la Sala Regional, en su sentencia, al referirse a esa prueba o examen de proporcionalidad (el cual ayuda a determinar la justicia o el grado de justicia del que goza la sanción impuesta a un infractor en virtud de la comisión de una infracción) hace referencia a lo sostenido por la SCJN respecto a que el juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que haya proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la sanción y la gravedad de la infracción cometida, y hace referencia a lo establecido en el artículo 22 de la CPEUM, que expresa que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado; la Sala Regional, en su sentencia, eleva lo anterior al rango y jerarquía de principio jurídico, al mencionar que en esa disposición constitucional se establece el principio de proporcionalidad de las penas.

Se hace mención de que en diversos instrumentos del derecho internacional público se rechaza la imposición de sanciones arbitrarias, excesivas o desproporcionadas, ya que estas deben respetar los derechos humanos y la dignidad humana y que las penas deben ser proporcionales, necesarias y adecuadas para la reinserción social del sujeto activo. Dice la sentencia que aunque esas normas internacionales están referidas a las penas privativas de la libertad y el uso de la fuerza de los agentes del Estado, es claro que también resultan aplicables al derecho administrativo sancionador, porque de esa norma se desprende el principio de proporcionalidad en la aplicación de las sanciones; sin embargo, la Sala Regional no explica cuál es la conexión lógico-jurídica entre lo referido por las normas internacionales dirigidas al derecho penal y policial y el derecho administrativo sancionador electoral para su aplicación en este último, ya que la claridad que menciona no lo es tanto para el eventual justiciable que recibe la notificación de la aplicación de una sanción a su persona y la consecuente disminución de sus derechos.

Continúa la Sala Regional haciendo alusión a disposiciones internacionales, tales como la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, con los que hace un razonamiento relacionado con el concepto de legitimidad de las sanciones y dice que si esos instrumentos

internacionales prevén que los dolores y sufrimiento que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas no se consideran tortura, entonces todas las sanciones deben ser legítimas, razonamiento por demás adecuado y necesario para abordar y sentenciar el caso impugnado.

Las anteriores referencias que hace la Sala Regional en la sentencia que se comenta sí son de aplicación al caso administrativo con efectos sancionadores, sin embargo, existe la necesidad jurídica de que el juzgador electoral especifique la relación lógico-jurídica entre lo considerado (que es eminentemente de carácter penal y criminal) con la materia electoral, ya que podría ser que los elementos de la proporcionalidad que se establecen en esos criterios penales, nacionales e internacionales varíen en su contenido de una forma *ad hoc* a lo electoral y deban ser aplicados con menor rigurosidad, con las consecuencias inherentes a ello.

Uno de los requisitos que deben cumplir las resoluciones emitidas por un órgano, máxime si se trata de uno de carácter jurisdiccional, es que en la fundamentación y en la motivación exista una clara metodología para su desarrollo, lo cual consiste en establecer, desarrollar e incluso justificar un cúmulo de pasos o etapas que van a permitir al juzgador arribar a las conclusiones de su sentencia. En la resolución que se comenta, los pasos de la metodología están perfectamente establecidos y se desarrollan así en el texto, con lo que se evidencia que la labor consistente en dilucidar los postulados y fundamentos que sostienen el veredicto fue consistente y apropiada, ya que la Sala Regional utilizó una metodología específica para la aplicación de esa prueba —test— de proporcionalidad, que consistió en detallar de manera concisa cuatro pasos que se debían seguir: 1) identificar el acto de autoridad, 2) analizar si en dicho acto de autoridad fue aplicada la disposición legal que se impugna por inconstitucional, 3) determinar los bienes jurídicos tutelados por la disposición legal aplicada, y 4) establecer si la sanción prevista en esa disposición legal es necesaria, idónea y proporcional para conseguir sus objetivos.

Ahora bien, en la concurrencia de sanciones se tiene que considerar que existe toda una reflexión doctrinal (en el área penal), para sostener la aplicación de cada una de ellas en el momento en que lo

amerite, es decir, precisamente cuando la hipótesis normativa se vea actualizada y entonces, por ministerio de ley, se tenga que imponer una sanción. Sin embargo, el problema al que se enfrentó la Sala Regional, fue que se trató de la aplicación concurrente de esas dos sanciones, lo que le impuso la carga de realizar la reflexión más detallada de la causa de pedir, en los términos ya comentados.

Así, la idoneidad o adecuación de las sanciones se volvió una de las causas torales de la reflexión en esta sentencia. Llama la atención que en el texto de la resolución, con relación a lo anterior, se dice textualmente: “Como se colige, ambas penas son idóneas, adecuadas o aptas para la consecución de sus objetivos [...]”, sin embargo, no se encuentra la razón de esa aseveración y hubiera sido importante que esta se especificara, en virtud de dar suficientes datos e información para su sostenimiento. Continúa la sentencia: “En efecto, las mismas (amonestación y multa) cumplen con una función protectora de bienes jurídicos relevantes [...]”, esto a simple vista pudiera parecer una justificación de lo anterior, sin embargo, no explica de qué manera esas circunstancias detalladas son el soporte para considerar que ambas penas son idóneas. Es decir, la sola mención de que la concurrencia de las dos sanciones ayuda a que se logre el objetivo constitucional no es suficiente desde el punto de vista de la lógica jurídica ni del sentido común en derecho, ya que de ser así, muchas otras sanciones que son causa de la aplicación o del deber ser de un derecho tendrían que ser aceptadas como idóneas y adecuadas por el simple hecho de que cumplan algún objetivo de carácter constitucional o fundamental.

Siguiendo con la idoneidad de las sanciones de amonestación y multa, dice en la sentencia que

[...] se corrobora porque son aplicables, cuando los procedimientos para el control y vigilancia sobre el origen y uso de los recursos con que cuentan los partidos políticos, evidencian que los partidos políticos, como sujetos obligados principales, cometen actos irregulares [...]

Lo anterior lleva a cuestionar si solamente esa condición, la de aplicabilidad, es suficiente para corroborar la idoneidad, es decir, ¿la

idoneidad se corrobora por el hecho de que esas sanciones son aplicables? Al parecer, la Sala Regional no fue suficientemente explícita con relación a este punto, ya que no existe ninguna explicación que determine o que establezca el punto o los puntos en los que existe una conexión lógico-jurídica para determinar lo anterior. Aunado a ello, sigue explicando la sentencia que esa idoneidad es corroborada cuando los procedimientos de fiscalización por sí mismos son inútiles para asegurar que la conducta de los partidos políticos se ajusta a la normativa electoral aplicable, lo cual lleva a cuestionar acerca de la razón por la que la inutilidad de esos procedimientos le otorga el carácter de idóneo a esas sanciones.

En diversas partes de la sentencia se encuentran similares razonamientos, por ejemplo:

[...] tales sanciones son consecuencia de un procedimiento que no es anterior o sustitutorio del de fiscalización [...], de esta manera se corrobora su idoneidad para prevención general o social, mediante su previsión en un tipo administrativo sancionador, mientras que la eventual aplicación de las sanciones actúa en la prevención específica respecto del infractor.

Lo anterior llama la atención, ya que se está sosteniendo que la idoneidad de las sanciones se corrobora por su carácter consecuente respecto de un procedimiento administrativo; es decir, la simple premisa consistente en la relación con un procedimiento no anterior al de fiscalización es, de acuerdo con lo revisado en la resolución, suficiente para considerarlas idóneas respecto a la prevención social. En este punto se puede razonablemente plantear el siguiente cuestionamiento: ¿es suficiente, para corroborar la idoneidad de las sanciones, el hecho de que estas son consecuencia de un procedimiento no anterior al de fiscalización?

En otra parte de la sentencia dice lo siguiente:

El criterio de necesidad o de intervención mínima, se satisface puesto que la amonestación y la multa son consecuencias conducentes

para la protección de los bienes jurídicos consistentes en la transparencia en el control y vigilancia del origen y uso de los recursos de un partido político durante las campañas electorales.

De lo anterior surge la siguiente pregunta: ¿es necesaria la sanción porque la misma constituye un cúmulo de consecuencias conducentes para tutelar esos bienes? ¿Qué significa consecuencias conducentes? Parece ser que la salvaguarda de la transparencia en el control y vigilancia de los recursos depende de la aplicación de una sanción y no de factores relacionados con el propio actuar de los partidos políticos o del grado de respeto y observancia que estos tengan hacia la norma electoral.

Con respecto a la justificación de las sanciones impuestas, la Sala Regional dice lo siguiente:

las sanciones de amonestación y multa está justificada (sic) si se considera que el establecimiento de las obligaciones regulares para el partido político durante el procedimiento de fiscalización fue ineficaz para que, por sí mismo y der (sic) manera espontánea, fueran observadas por el partido político, entonces deben entrar en operación las normas relativas al derecho administrativo sancionador electoral.

Lo anterior lleva al siguiente cuestionamiento: ¿la sanción se justifica por la ineficacia de las reglas que establecen la obligación de fiscalización? de ser así, es necesario demostrar la ineficacia de dichas reglas; además: ¿las sanciones de amonestación y multa deben imponerse entonces para subsanar la ineficacia de la norma?, esto último atenta contra uno de los objetivos de las sanciones, el cual es reparar el daño causado no por la ineficacia de la norma, sino por la inobservancia de los sujetos destinatarios de esa norma.

Continuando en este tenor, en otra sección de la sentencia se puede leer:

Las sanciones previstas en la fracción I del artículo 279 del código electoral local, son proporcionales, en tanto que existe correspondencia de las mismas con la infracción, es decir, se trata de una medida

equilibrada y justa, en razón que los bienes jurídicos de transparencia, rendición de cuentas y la puesta en peligro de la equidad, son constitucionalmente relevantes para la vigencia del régimen democrático en el Estado de Michoacán, y eso justifica que, en forma mínima, se afecte la imagen y el patrimonio del partido político, a través de la amonestación y la multa.

Lo anterior lleva al siguiente planteamiento: ¿la proporcionalidad es entonces una característica que se debe verificar en la sanción establecida en la norma y no en la aplicación concreta de esta? ¿Esa forma mínima de afectación al partido político es congruente con la salvaguarda del régimen democrático? Continúa la sentencia:

Esta Sala Regional considera que la norma jurídica tildada de inconstitucional es proporcional en tanto que se trata de una sanción mínima aplicable ante el incumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en materia del control sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

¿Entonces la sanción es proporcional por su carácter de mínimo? De ser así, se estaría variando el criterio según el cual la proporcionalidad debe ser una graduación acorde con las diversas características de la infracción y del propio infractor.

En cuanto a la proporcionalidad de la sanción impuesta:

en concepto de esta Sala Regional, las sanciones previstas en el precepto tildado de inconstitucional, cumplen con los estándares de proporcionalidad en la medida que la configuración dispuesta por el legislador del Estado de Michoacán, permite individualizar la sanción pecuniaria, además, se advierte que la norma es flexible al establecer un mínimo y un máximo de la multa.

Lo anterior lleva a considerar el hecho de que el cumplimiento de los estándares de la proporcionalidad en la sanción impuesta surge de la permisión normativa respecto de la individualización de la san-

ción, y no de la graduación dentro del mínimo y máximo legal basada en las características de la infracción y del infractor.

Por otro lado, la Sala Regional destaca el hecho de que el tribunal local considerara que la multa impuesta no fue excesiva en virtud de que por cada infracción impuso el mínimo contemplado en la legislación local, lo cual resulta lógico y coherente desde el punto de vista de la aplicación proporcional de la sanción, ya que la aplicación de la mínima legal establecida no autoriza a calificarla de excesiva, al menos en cuanto a la graduación en consideración de las características de la infracción y del infractor que realizara el juzgador, menos aún de la regla específica establecida por el legislador.

V. Conclusión

Los criterios del TEPJF han constituido un referente en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas en materia electoral, al tiempo que los casos que han sido sometidos a su conocimiento han marcado la pauta para que se reflexione, incluso desde las mismas sentencias recaídas, en cuanto a los fundamentos jurídicos que permitan una mejor aplicación de la norma e impartición de justicia. Lo anterior se pone de relieve en la sentencia comentada, específicamente en cuanto a lo siguiente: 1) el análisis realizado respecto a la inconstitucionalidad como una causa de inaplicación en la materia, 2) en el caso de la concurrencia de las sanciones de amonestación y multa, y 3) respecto a la individualización y proporcionalidad que dieron pauta a la aplicación de una prueba para la imposición de sanciones. La conclusión más importante está relacionada, desde luego, con la parte medular de la reflexión teórica en la sentencia, ya que es de suma importancia otorgar precisión en la función del aplicador de la sanción con base en determinados presupuestos elementales, los cuales son: 1) que el juez sancionador debe determinar el marco legal de sanciones que resulta adecuado a la gravedad de la culpabilidad, esta derivada del hecho infractor y considerada como medida de la sanción, la cual contiene la culpabilidad (en sentido dogmático) del concepto de infracción y la

gravedad del injusto como característica del hecho realizado, y 2) una vez determinado eso se debe fijar la sanción definitiva dentro de esa medida ajustada a la gravedad de la culpabilidad, sin omitir las características del autor de la infracción.

VI. Fuentes consultadas

- Alchourrón, C. y E. Bulygin. 1974. *Normative systems*. Viena: Springer. [Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales. Buenos Aires: Astrea].
- Alexy, Robert. 2002. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Atienza, Manuel. 2003. *Las razones del derecho. Teoría de la argumentación jurídica*. México: UNAM.
- Carbonell, Miguel, et al. 2001. *Argumentación jurídica, el juicio de ponderación y el principio de proporcionalidad*. México: Porrúa.
- Choclán Montalvo, José Antonio. 1997. *Individualización de la norma*. Madrid: COLEX.
- García Arán, M. 1982. *Los criterios de determinación de la pena en derecho penal español*. Barcelona.
- Jescheck, H. H. 1993. *Tratado de derecho penal*. Trad. Manzanares Samaniego.
- Jurisprudencia 62/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003: 51-2.
- . 24/2014. MULTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. DEBE SUSTENTARSE EN DATOS OBJETIVOS PARA CUANTIFICAR EL BENEFICIO ECONÓMICO OBTENIDO (LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN).
- Mendonça, Daniel. 2000. Aplicación del derecho. En *El derecho y la justicia*, ed. Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta. Madrid: Trotta.
- Sauer, G. 1956. *Derecho penal, parte general*. Barcelona.

- Tesis XLV/2002. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003: 121-2.
- . II.3o.P.13 P (10a.). Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. Amparo directo 197/2012. 25 de abril de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: José Valle Hernández. Secretario: Joel Luis Morales Manjarrez. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXII, t. 2 (julio): 1321.
- Zaffaroni, Raúl Eugenio. 2001. *Derecho penal parte general*. Buenos Aires.

Protección de datos personales en procesos de elección popular

Issa Luna Pla

Sumario: I. Introducción; II. Antecedentes del caso; III. Protección de los datos personales en procesos electorales; IV. Autodeterminación y principio de consentimiento; V. Notas concluyentes, VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Las autoridades y los órganos jurisdiccionales locales juegan un papel fundamental en la interpretación cotidiana de los derechos humanos en México. Pero, ciertamente, su labor es poco conocida y estudiada. De ahí la importancia del trabajo que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para promover el análisis, estudio y difusión de las resoluciones de los órganos estatales de justicia.

El presente texto tiene como objetivo analizar la sentencia recaída en el juicio de revisión constitucional electoral (JRC)¹ emitida por el TEPJF. En el juicio, los representantes de los partidos políticos de la Revolución Democrática (PRD) y Acción Nacional (PAN) consideraron violado su derecho de acceso a la información, como prerrogativa de los partidos para fungir como vigilantes en los procesos electorales. El análisis

¹ El juicio de revisión constitucional electoral solo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante estos (LGSMIME, artículo 86, 2014).

sis busca aclarar las consideraciones que la autoridad realizó para favorecer el derecho a la protección de datos personales de los candidatos en un proceso de elección popular.

Dado que se trata de un tema de derechos, el análisis de la sentencia debe abordarse desde una perspectiva garantista, es decir, protectora de derechos humanos, al tratarse de un procedimiento que tiene por objeto analizar resoluciones en materia electoral que pueden ser contrarias a los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

El curso del análisis es el siguiente: primero se presentan y describen los antecedentes del caso para que el lector pueda conocer lo que sucedió. Después, se estudian los alegatos de los partidos políticos y su legítimo derecho de acceder a la información para ejercer su labor de vigilantes de los procesos de elección popular. Luego se analiza la protección de los datos personales de los candidatos a cargos de elección popular desde los hechos y circunstancias que suscitaron la inconformidad; también se analiza la labor de los órganos jurisdiccionales al favorecer el derecho a la protección de los datos personales desde los principios del consentimiento y la autodeterminación. Finalmente, se ofrecen algunas notas concluyentes acerca de las principales aportaciones del criterio de la sentencia analizada, que fungen como antecedentes relevantes en esta materia.

II. Antecedentes del caso

El caso se desarrolla en un contexto de selección de consejeros y vocales electorales en el estado de Quintana Roo, donde la autoridad electoral interpreta el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales frente a los partidos políticos. En el cuadro 1 se ilustra a grandes rasgos en qué consiste el caso, quiénes son sus actores, cuál es el problema jurídico (litis) y el desenlace del caso en las instancias competentes.

Cuadro 1

Caso	Litis	Resolución
Los representantes de los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática presentan un juicio de revisión constitucional electoral en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo en la cual se aprueba de manera general el acuerdo por medio del cual se publican los criterios y procedimientos para la selección y designación de servidores públicos que ocuparían cargos como consejeros electorales de los consejos distritales y municipales, así como vocales de las juntas ejecutivas distritales y municipales del Instituto Electoral de Quintana Roo. Juicio representado con el rubro SX-JRC-70/2013.	Los actores consideran contrarias a las disposiciones constitucionales las determinaciones de la autoridad con base en los siguientes agravios: 1. La incorrecta interpretación del Tribunal Electoral de Quintana Roo al determinar que la información proporcionada por los aspirantes a ser designados consejeros y vocales electorales en la entidad quintanarroense es confidencial y restringida, sin considerar el derecho al acceso a la información, y sobre todo la prerrogativa de vigilancia a cargo de los partidos políticos. Y con ello la indebida aplicación de tesis electoral, inexistencia de estudio de convencionalidad y constitucionalidad de los preceptos legales y reglamentarios locales y la incorrecta interpretación del artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.	La Sala Regional con sede en Xalapa confirmó la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo.

El caso inicia con la publicación del acuerdo IEQROO/CG/A-040-13 por medio del cual se aprobaron los lineamientos y convocatoria para la selección y designación de cargos electorales locales. Dicho acuerdo fue emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo y en este se incluye la aprobación de la convocatoria y los lineamientos para desarrollar el procedimiento de selección y designación de ciudadanos que ocuparían cargos electorales en los consejos y juntas locales y municipales en un procedimiento ordinario

en el estado de Quintana Roo. El fundamento de esta facultad se encuentra en el artículo 63 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo en los siguientes términos:

El procedimiento de selección de los Consejeros Presidentes y de los Consejeros Electorales de los Consejos Municipales y los Distritales, así como los Vocales de las Juntas Municipales Ejecutivas y las Juntas Distritales Ejecutivas, se ajustará a lo siguiente:

I.- El Consejo General Emitirá una convocatoria en la que se establecerán los requisitos que deberán cubrir los aspirantes, así como el procedimiento de su capacitación, de acuerdo al programa previamente aprobado [...] (Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, artículo 63, 2007).

Dicho acuerdo previó la confidencialidad de los datos personales que los aspirantes a la convocatoria entregaron al instituto electoral. Además, estableció concretamente que los expedientes de los candidatos podrían ser del conocimiento público exclusivamente con el consentimiento del sujeto de la información.

Esta clasificación de información no solamente aplicó para cualquier ciudadano que quisiera conocer de los expedientes para informarse acerca del proceso, también fue aplicada a los partidos políticos, interesados en vigilar el proceso de selección de consejeros y vocales. Fue así que los partidos activaron el proceso judicial para exigir la información de los candidatos y revocar la decisión del instituto electoral. En este camino judicial, se determinó que la autoridad competente para resolver el JRC en este caso era el TEPJF por medio de su Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz.

Se verá ahora en qué consistió la demanda del PAN y PRD, según el contenido del JRC y que literalmente alude como agravios:

[...] y

1.- Transparencia y confidencialidad de los datos personales de los ciudadanos aspirantes a los cargos electorales locales.

- 2.- La incorrecta interpretación del Tribunal Electoral de Quintana Roo al determinar que la información proporcionada por los aspirantes a ser designados como consejeros y vocales electorales en la entidad quintanarroense, es confidencial y restringida, sin considerar el derecho al acceso a la información, y sobre todo, la prerrogativa de vigilancia a cargo de los partidos políticos.
- 3.- La indebida aplicación de tesis electoral.
- 4.- Estudio de convencionalidad y constitucionalidad de los preceptos legales y reglamentarios locales.
- 5.- La incorrecta interpretación del artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo (SX-JRC-70/2013, 17).

El Tribunal dejó claro que estos sujetos contaron con el derecho para accionar el mecanismo de revisión ante dicha autoridad y que su demanda fue admitida.² Así que sus agravios fueron escuchados y atendidos por la instancia jurisdiccional.

La presentación de dicho juicio fue hecha en la modalidad *per saltum*³ ante la autoridad responsable, en este caso, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Dicho medio de impugnación se trasladó y quedó radicado en la Sala Regional con sede en Xalapa del TEPJF, autoridad que determinó reencauzarlo por sus características a juicio de inconformidad, lo cual generó su posterior traslado a

² El juicio de revisión constitucional solo podrá ser promovido por los partidos por medio de sus representantes legítimos, quienes deberán estar acreditados ante el instituto electoral correspondiente (LGSMIME, 88, 2014).

³ La figura procesal electoral *per saltum* hace referencia a la procedencia efectiva de los medios de impugnación en materia electoral, presentados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con la excepción procesal de omitir el cumplimiento del principio de definitividad. Por su parte, el principio de definitividad establece que todo medio de impugnación será procedente si y solo si se agotan todas las instancia previas establecidas por las leyes federales o locales, o por las normas internas de los partidos políticos según corresponda. En otras palabras, solo es posible acudir a la jurisdicción del TEPJF cuando las instancias previas se han agotado y el acto que se reclamó no fue modificado o revocado. Ahora bien, para que sea procedente la interposición de un medio de impugnación en la modalidad *per saltum* será necesario que con el simple hecho de presentarlo se evite una merma, o una imposible corrección de las consecuencias de dicho acto o resolución; lo anterior hace necesario resolver con premura el asunto del que se trata (Báez y Cienfuegos 2009).

la instancia previa, el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, a fin de sustanciarlo.

De acuerdo con lo que establece la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Quintana Roo es procedente el juicio de inconformidad solo en contra de los siguientes actos:

[...]

I. Los acuerdos o resoluciones que se dicten en la sustanciación o que pongan fin al recurso de revocación; y

II. Actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto, con excepción de los que son materia del Juicio de Nulidad (Iemime, artículo 76, 2012).

Con base en lo anterior, la aprobación del acuerdo emitido por el Consejo Electoral del Estado de Quintana Roo embona en el supuesto de la fracción segunda. Al resolverse el juicio de inconformidad el Tribunal Electoral de Quintana Roo determinó confirmar en todos sus términos el acuerdo que da origen al primer JRC objeto de este análisis, al no considerar existente violación alguna a los preceptos constitucionales. Esta resolución generó la presentación del JRC que se analiza.

A continuación se estudian las determinaciones que la Sala Regional con sede en Xalapa consideró para emitir su resolución y los argumentos que presentaron PAN y PRD para exigir el acceso a la información de los candidatos inscritos en la mencionada convocatoria.

Acceso a la información de los partidos políticos en procesos electorales

Los partidos políticos, al igual que cualquier persona, cuentan con derechos y obligaciones, aspecto que los dota de una esfera de protección mínima garantizada por el Estado. Lo anterior tiene fundamento en el hecho de que los partidos son considerados entidades de interés público, según lo establecido en el propio texto constitucional que de manera particular en su artículo 41, fracción 1, considera lo siguiente:

[...] los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Por su parte el TEPJF, por medio de la jurisprudencia 3/2007, ha robustecido esta naturaleza constitucional de los partidos, al establecer que:

[...] estos tienen el carácter de entidades de interés público que intervienen en el proceso electoral, de lo que se desprende la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares [...].

A la luz de la anterior determinación es posible contar con elementos que den fuerza a la idea de que los partidos políticos cuentan con una amplia gama de derechos y prerrogativas que les permiten actuar no solo con el fin de obtener respuesta a su interés propios, sino que deben intervenir en los procesos electorales con la finalidad de defender el interés público.

Es claro que los partidos cuentan con derechos como el de acceso a la información, y más aún al tratarse de información relacionada con los procesos electorales que activan sus funciones. La intervención de los partidos políticos en procedimientos electorales tiene un trasfondo que se ve íntimamente relacionado con el fortalecimiento y la protección de la democracia en México.

El derecho de acceso a la información se encuentra consagrado en la propia Constitución mexicana, en su artículo 6:

Artículo 6.-

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito

federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes (CPEUM, artículo 6, apartado A, fracción I, 2014).

Del contenido del precepto constitucional se desprende que toda información en resguardo de un ente público, ya sea del ámbito federal, local o municipal, es de carácter público. Más adelante, en el mismo artículo se indica lo siguiente: “[...] en la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”.

Del anterior texto se puede interpretar que no solo existe la obligación de todo ente público de permitir el acceso a la información que se encuentra en su resguardo, sino que dicho acceso debe basarse en el principio de máxima publicidad. El principio de máxima publicidad hace referencia a la obligación que tiene todo sujeto público de permitir el acceso a toda información que se encuentre en su poder, tomando como única restricción los supuestos que la propia Constitución o la legislación secundaria establezcan.

La máxima publicidad de la información no es ilimitada, ya que del propio precepto constitucional se desprende la existencia de excepciones; sin embargo, de existir dichas restricciones al derecho de acceso a la información estas deben ser claras, precisas y mínimas, además de encontrarse bien fundadas y motivadas (Kubli-García 2010).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló:

ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO. Del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el Estado Mexicano está constreñido a publicar sus actos, pues se reconoce el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a la información que obra en poder de la autoridad, que como lo ha expuesto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P./J. 54/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, de rubro: "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU

NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.", contiene una doble dimensión: individual y social. En su primer aspecto, cumple con la función de maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones, mientras que en el segundo, brinda un derecho colectivo o social que tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como un mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia en el actuar de la administración, conducente y necesaria para la rendición de cuentas. Por ello, el principio de máxima publicidad incorporado en el texto constitucional, implica para cualquier autoridad, realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada, esto es, considerarla con una calidad diversa (tesis I.4o.A.40 A).

Atendiendo a lo expuesto con anterioridad, es posible determinar que el derecho de acceso a la información es colectivo o social, que funciona como instrumento de control institucional (Luna 2010). Asimismo, se trata de un derecho que no admite discriminación. Sirva para dar fundamento al derecho de acceso a la información de los partidos políticos como instituciones de interés público la siguiente tesis:

De la interpretación de los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 40, párrafos primero y quinto, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, parágrafo 1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11, parágrafo 1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 4 y 9 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se concluye que para tener derecho de acceso a la información pública no es necesario contar con determinada calidad o profesión, ya que cualquier persona cuenta con interés jurídico para

sustentar la petición, porque el derecho a la información se establece como una prerrogativa fundamental de todas las personas, por tanto, se desvincula de la sustancia de este derecho la utilidad o fin que se pretenda dar a la información o a los datos que se obtengan, por lo que no se condicionará su entrega a motivo o justificación particular. Esto se refuerza si se atiende a la cualidad de generalidad de que goza el derecho a la información y, al principio de igualdad, ya que al constituir un derecho fundamental, no cabe supeditarlo a la condición, empleo o profesión del sujeto petionario o solicitante, o bien, al origen étnico o nacional, género, edad, estado de salud, opinión política o de otra índole incluyendo sus preferencias, el estado civil, posición económica, o cualquier otro aspecto que atente contra la dignidad humana y cuyo objeto sea anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (tesis VI/2007).

Del contenido de la tesis que se cita se desprende, que, en efecto, el derecho de acceso a la información no requiere de justificación o motivación en cuanto al uso de la información, es decir, que los partidos políticos pueden hacer ejercicio del mismo mediante sus representantes debidamente acreditados, sin más requisitos y restricciones que la propia constitución o las leyes establezcan.

Por otro lado, en la tesis aislada con número de registro 2002942 se consideran los límites para el ejercicio del derecho de acceso a la información:

ACCESO A LA INFORMACIÓN. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVAR LAS RESTRICCIONES QUE SE ESTABLEZCAN AL EJERCICIO DEL DERECHO RELATIVO.

El ejercicio del derecho de acceso a la información contenido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluto, en tanto que puede ser restringido excepcionalmente y sólo en la medida necesaria para dar eficacia a otros derechos o bienes constitucionales, pero como el Estado debe establecer las condiciones para su pleno ejercicio sin limitaciones arbitrarias ni discriminación alguna, mediante las políticas públicas en la materia, las restricciones que se establezcan deben observar los criterios de: a) razonabilidad,

esto es, enfocarse a satisfacer los fines perseguidos; y b) proporcionalidad, que se traduce en que la medida no impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad o genere en la población una inhibición al respecto. En consonancia con lo anterior, las autoridades deben dar prevalencia a los principios inmersos en la Constitución, frente a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, concibiendo el señalado derecho bajo la lógica de que la regla general debe ser la máxima publicidad de la información y disponibilidad, de modo que, en aras de privilegiar su acceso, han de superarse los meros reconocimientos formales o ritos procesales que hagan nugatorio el ejercicio de este derecho, en la inteligencia de que, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho y una interpretación dinámica y evolutiva según las circunstancias, debe prevalecer la esencia y relevancia del derecho fundamental, y sólo de manera excepcional, podrá restringirse su ejercicio, en la medida que ello se encuentre justificado, acorde con los requisitos descritos, lo que encuentra sustento en el artículo 1o. constitucional, conforme al cual se acentúa la importancia tanto de propiciar como de vigilar el respeto, protección y promoción de los derechos humanos, reconociéndose que las normas en esa materia establecen estándares mínimos de protección y son, por tanto, susceptibles de ampliación e interpretación en el sentido de aplicación más favorable a las personas, aunado al hecho de que los derechos fundamentales han alcanzado un efecto de irradiación sobre todo el ordenamiento jurídico, lo que se asocia con su dimensión objetiva, que se traduce en que su contenido informa o permea a éste, de manera que si el Texto Fundamental recoge un conjunto de valores y principios, éstos irradian al resto del ordenamiento (tesis I.4o.A.42 A).

Ahora bien, los partidos políticos cuentan con las denominadas prerrogativas que los dotan de un ámbito específico de acción para desempeñar las actividades que les corresponden. Una de las prerrogativas es fungir como vigilantes de los procesos electorales que se desarrollen. Cabe mencionar que para poder fungir como vigilantes será necesario que se les permita el acceso a cierta información, siempre y cuando esta sirva para dar cumplimiento a esa labor.

Derivado del asunto que se analiza, los representantes de los partidos consideraron violada dicha prerrogativa, al no permitírseles el acceso a toda la información aportada por los candidatos que contienden para ejercer cargos en los órganos electorales locales.

En el capítulo 3, artículo 75, fracción 11, de la Ley Electoral de Quintana Roo se establecen los derechos de los partidos, de manera expresa, se señala lo siguiente: "Artículo 75. Son derechos de los partidos políticos: [...] II. Participar en la preparación, desarrollo, organización y vigilancia de los procesos electorales[...]".

En el caso en comento, la prerrogativa hace referencia a la facultad que tienen los partidos políticos para fungir como vigilantes de los procesos electorales en los que intervienen sus intereses. Es importante rescatar este argumento central que está detrás de las demandas de los partidos y que sostiene un punto importante para el desarrollo democrático. Dicho argumento consiste en que los partidos, mediante los órganos electorales, están llamados a vigilar el proceso electoral y a otorgarle certeza jurídica. Máxime cuando se trata de un proceso de elección popular.

La integración de los consejos distritales es importante porque influye de manera directa en las elecciones locales. Con base en el artículo 59 de Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, los consejos distritales desempeñan la labor de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales. Asimismo, las juntas ejecutivas locales y municipales cuentan con atribuciones como las siguientes:

III. Vigilar en su jurisdicción, que se ejecuten los programas de capacitación electoral, en su caso;

IV. Verificar que se publique la integración y ubicación de las Mesas Directivas de Casilla, en los términos de la ley electoral, e informar de la publicación al consejo distrital, en su caso (Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, artículo 68, fracciones III y IV, 2007).

Lo anterior refleja el importante papel que juegan dichos órganos electorales como vigilantes de los procesos electorales. Derivado de esa prerrogativa, los actores consideraron que la confidencialidad

de los expedientes prevista en el acuerdo del instituto electoral restringe de manera específica la prerrogativa de vigilancia.

El punto 13, base 10, del acuerdo prevé que corresponde a la protección de los datos personales de los candidatos, con fundamentado en lo que establece el artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Quintana Roo que señala lo siguiente:

Artículo 30.- Cuando los particulares entreguen a los Sujetos Obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar si autorizan o no, que se proporcionen junto con la demás información en donde se encuentren, en caso de ser solicitados. A falta de autorización expresa, se entenderá como no autorizado la difusión de los mismos (Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Quintana Roo, artículo 30, 2008).

De lo anterior deriva la necesaria manifestación o autorización del titular de los datos personales para que estos puedan ser proporcionados en caso de ser solicitados por terceros. La interpretación realizada por la autoridad responsable considera que al no existir manifestación expresa del titular de dichos datos, no se pueden difundir.

Sin embargo, el agravio que los actores pretendieron acreditar en relación con el argumento antes indicado es la incorrecta interpretación de dicho precepto normativo. Lo anterior porque consideran que debe analizarse si dicho precepto obliga a la autoridad administrativa electoral a requerir al aportante su manifestación respecto de si autoriza o no la difusión de sus datos personales y, por otro lado, si realmente bastaría con considerar la no manifestación de los aportantes en el sentido de no autorizar la difusión de sus datos.

Dentro de las violaciones de las que se quejan los partidos políticos a la prerrogativa de acceso a la información de los partidos, el PAN y PRD consideraron que no se llevó a cabo un estudio de derechos humanos de manera correcta. Es decir, que se debió elaborar un balance de los derechos en cuestión y determinar si dicha confidencialidad podría o no sostenerse frente a la eventual violación de la prerrogativa política.

Sin embargo, del estudio de fondo que realizó la autoridad substanciadora se desprende que al realizar la clasificación de la información el instituto electoral, no transgredía la prerrogativa de acceso a información de los partidos, ya que simplemente llevaba a cabo una reserva de información respecto de los datos personales de los candidatos a cargos de los órganos electorales locales.

Por su parte, el tribunal electoral local, para defender la confidencialidad de los expedientes de los aspirantes, se basó en la tesis XIV/2011:

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL ESTATAL LO TIENEN RESPECTO DE LA DOCUMENTACIÓN VINCULADA CON LOS PROCESOS ELECTORALES QUE SEA NECESARIA PARA EJERCER SUS ATRIBUCIONES (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO).-Conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base I, y 6.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, 75, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, los partidos políticos son entidades de interés público y podrán participar en la preparación, desarrollo, organización y vigilancia de los procesos electorales, para lo cual tendrán derecho a recibir la información pública necesaria para el ejercicio de sus actividades. En ese sentido, los representantes de dichos institutos políticos acreditados ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, pueden acceder a los datos y expedientes que integren la información en poder de la autoridad electoral vinculada con la organización del proceso electoral, a menos que se justifique su carácter de reservada o confidencial y que no sea necesaria para el desempeño de las atribuciones de los partidos políticos, toda vez que es a través del mencionado derecho cuando se tiene la posibilidad de ejercer su deber de vigilancia y co-responsabilidad del adecuado desarrollo del proceso comicial, cumpliendo con lo previsto en las citadas disposiciones constitucionales y legales.

La jurisprudencia reconoce el derecho de acceso a la información pública de los partidos políticos para intervenir como vigilantes de los procedimientos electorales. Sin embargo, derivado de la misma jurisprudencia se determina que el acceso a la información deberá ser solo de aquella necesaria para que dichos sujetos políticos desempeñen su facultad de vigilancia. La tesis aclara que la autoridad responsable será la que considerará si permite el acceso a la información por parte de los actores, o la información necesaria para cumplir con dicha prerrogativa, o bien, la considera reservada o confidencial.

Del contenido de la anterior tesis se explica, además, que la información a la que deben y pueden tener acceso los partidos políticos interesados en participar como vigilantes de procesos electorales deberá ser solo la necesaria y no, como los accionantes lo solicitan, en su totalidad.

La información que la autoridad electoral consideró confidencial fue referida solo a aquella que contenía información relacionada con la vida privada de los candidatos a los cargos electorales. El anterior argumento permite considerar que se respetó el derecho a acceder a información de los partidos políticos y, más aún, al proporcionarles información necesaria para fungir como vigilantes.

Ahora bien, respecto de los agravios vertidos por los actores, se desprende que estos consideran existente la violación de su derecho de acceso a la información relativa a la documentación aportada por los candidatos a ocupar los cargos electorales locales, y con ello se ve restringida su prerrogativa de vigilancia dentro de los procedimientos electorales locales. A continuación se estudia a fondo la confidencialidad de los datos personales en el marco jurídico mexicano y aplicado al caso en estudio.

III. Protección de los datos personales en procesos electorales

La protección de la vida privada de las personas y de los datos personales se encuentra garantizada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su artículo 6, en los siguientes términos:

"Artículo 6 [...] II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes".

De la misma forma, en el artículo 16 se establece el derecho a la protección de los datos personales en los siguientes términos:

Artículo 16:

[...]

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros (CPEUM, artículo 16, párrafo segundo, 2014).

En dicho precepto constitucional se dilucida el derecho de toda persona a proteger sus datos personales. La definición de los datos personales se encuentra contenida en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y dice: "Artículo 2.- [...] II. Datos personales: Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable [...]".

La fracción primera del artículo 29 establece lo siguiente: "Artículo 29.- Se clasifica como información confidencial: I. Los datos personales[...]".

Asimismo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo define los datos personales en su artículo 3, fracción XIV:

DATOS PERSONALES: La información concerniente a una persona física identificada o identificable; entre otra, la relativa a su origen racial o étnico, o que esté referida a sus características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva o familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, su estado de salud físico o mental, sus preferencias sexuales, claves

informáticas o cibernéticas, códigos personales encriptados u otras análogas que afecten su intimidad.

Ahora bien, los actores estiman violado su derecho de acceso a la información, al considerar incorrecta la interpretación por parte de la autoridad responsable en relación con el artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, que establece lo siguiente:

Artículo 30.- Cuando los particulares entreguen a los Sujetos Obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar si autorizan o no, que se proporcionen junto con la demás información en donde se encuentren, en caso de ser solicitados. A falta de autorización expresa, se entenderá como no autorizado la difusión de los mismos.

Toda vez que en este caso no hubo dicha autorización, se presenta una imposibilidad para que se genere el acceso a la información, con mayor razón por tratarse de datos personales, al encontrarse en vulneración la vida privada de los candidatos. Sin embargo, los partidos consideraron que una correcta interpretación del artículo 30 de la ley local impone una obligación a la autoridad responsable para solicitar la autorización a los sujetos que proporcionaron sus datos personales. La lógica que sigue el argumento de los actores se refiere a que a pesar de no existir la autorización expresa de los aportantes de la información, tampoco existía una prohibición.

En concreto, el agravio del PAN y el PRD se centró en discutir que la autoridad electoral debió solicitar dicho consentimiento expreso, y luego permitir el acceso a los partidos a los expedientes. De ahí que una parte de la discusión en el caso analizado se centró en definir si correspondía o no al instituto electoral hacer tal cosa.

Sin embargo, la Sala Regional determinó que la interpretación hecha por el tribunal electoral local era la correcta. Para esta Sala, la decisión partió del hecho de que la autoridad local interpretó conforme al principio *pro homine*, que exige una interpretación que dote

de mayor protección los derechos de la persona, pues al no existir una autorización expresa por los titulares de los datos personales, se eliminaba toda posibilidad de divulgar dicha información. Por lo tanto, la confidencialidad de los datos y su resguardo a cargo del instituto electoral generaría una mayor protección en la esfera de la vida privada de cada uno de los inscritos en la convocatoria. Al no contar con la autorización expresa, la Sala resolvió:

Derivado de dicho artículo,⁴ se expresa que para poder proporcionar información relativa a los datos personales, será necesario contar con la autorización de manera expresa de los sujetos que proporcionaron dicha información, y que al no existir dicha autorización la información será considerada como confidencial. Esto mermó, según los actores en su derecho de acceso a la información y más aún al interferir en su prerrogativa como sujetos vigilantes de los procedimientos dentro del órgano electoral local. Aspecto que fue objeto de estudio en el capítulo anterior.

Por otro lado, del estudio conjunto del asunto en comento se desprende que el tribunal electoral local no realizó una restricción general de la información aportada por los candidatos, si no que se enfocó solo en aquella relacionada con los datos personales. Y su postura es acorde con la jurisprudencia que establece la prerrogativa de los partidos políticos para acceder a la información necesaria para cumplir con su derecho de vigilar.

En cuanto al agravio en el que solicitan a la autoridad aclarar si el instituto electoral tenía la obligación de solicitar la autorización o manifestación de los candidatos para poder difundir dicha información, la Sala Regional hizo una breve acotación. Concluyó que, en efecto, no podía existir dicha obligación por parte de los sujetos que reciben la información. Asimismo, que determinó que la Ley de Transparencia del Estado de Quintana Roo no es clara en determinar si existe dicha obligación de los sujetos. Por ello, y ante la falta de claridad normativa,

⁴ Artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Quintana Roo.

la Sala consideró pertinente hacer uso de los mecanismos protectores de derechos humanos que exigiera el sistema jurídico mexicano.

En esta interpretación, la Sala Regional buscó dotar de la mayor protección a la persona por medio del principio *pro homine*, que exige a las autoridades encargadas realizar la interpretación más amplia y protectora de derechos humanos. Sirve para dar apoyo la siguiente jurisprudencia de la SCJN:

PRINCIPIO PRO HOMINE O PRO PERSONA. SI EN UN CASO CONCRETO NO SE ACTUALIZA LA ANTINOMIA DE DOS NORMAS QUE TUTELAN DERECHOS HUMANOS PARA QUE EL JUZGADOR INTERPRETE CUÁL ES LA QUE RESULTA DE MAYOR BENEFICIO PARA LA PERSONA, AQUÉL NO ES EL IDÓNEO PARA RESOLVERLO.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al explicar el alcance de este principio, en relación con las restricciones de los derechos humanos, expresó que "entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido". Así, cuando esa regla se manifiesta mediante la preferencia interpretativa extensiva, implica que ante diferentes interpretaciones de un dispositivo legal, debe optarse por aquella que conduzca a una mejor y más amplia protección de los derechos fundamentales, descartando así las que restrinjan o limiten su ejercicio. Bajo este contexto, resulta improcedente que, a la luz del principio *pro homine* o *pro persona*, pretendan enfrentarse normas de naturaleza y finalidad distintas, sobre todo, si no tutelan derechos humanos (regulan cuestiones procesales), pues su contenido no conlleva oposición alguna en materia de derechos fundamentales, de modo que el juzgador pudiera interpretar cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona; de ahí que si entre esas dos normas no se actualiza la antinomia sobre dicha materia, el citado principio no es el idóneo para resolver el caso concreto (tesis II.3o.P. J/3).

En este sentido, la Sala Regional sugiere que ante la falta de una obligación expresa en la ley para que la autoridad solicite el consentimiento a los titulares de los datos y brinde el acceso a los partidos, se

debe interpretar la máxima protección de los datos personales. En el siguiente apartado se profundiza acerca de la relevancia de resguardar el principio de consentimiento de los datos personales en el derecho mexicano e internacional.

IV. Autodeterminación y principio de consentimiento

La resolución emitida por el tribunal local reconoce que autoridades, instituciones u organizaciones de carácter público, ya sea federal, estatal o municipal, tienen la obligación de garantizar el acceso a la información que esté en su posesión. De la misma forma, dicho tribunal reconoce que los partidos tienen el derecho a solicitar el acceso a toda información pública de igual manera que cualquier otra persona, esto sin necesidad de acreditar o justificar el motivo por el cual la solicita.

Por otro lado, la misma autoridad reconoce que dicha información, aun cuando sea considerada pública por encontrarse en su posesión, podrá reservarse de manera temporal por razones de interés público, o, en su caso, ser protegida por tratarse de información relacionada con la vida privada o los datos de las personas. En esta lógica, la labor que pretendió realizar el tribunal local no fue una prueba de balance de derechos, sino el resguardo de la garantía de autodeterminación de los datos personales constitucional. Es así que de la resolución se desprende que la información que contenga datos personales cuenta con una protección al principio del consentimiento, y que la única forma de que un tercero la conozca será cuando el titular de dicha información haga pública su manifestación o autorización.

Sirva para apoyar el argumento anterior la tesis XV/2014 emitida por la Sala Superior del TEPJF:

[...] de conformidad con una interpretación sistemática, funcional y progresiva de lo dispuesto en los artículos 1º, 6º, apartado A, fracción II, y 16, párrafo segundo, en relación con el 41, base V, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

se desprende que con la finalidad de salvaguardar los principios del consentimiento y de información, derivados del derecho a la protección de datos personales o de autodeterminación informativa, conforme con los cuales todo tratamiento de datos personales requiere previamente de la autorización de su titular, quien puede conocer el manejo que se les dará a los mismos, el funcionamiento de la autoridad administrativa electoral responsable del tratamiento de datos debe informar a la ciudadanía sobre el alcance y la finalidad del manejo de su información personal [...].

De lo anterior se desprende que con los principios de consentimiento y de información en relación con la protección de los datos personales se impone la obligación de requerir previo al tratamiento de estos la autorización de su titular. Así mismo, dicha tesis impone la obligación de informar a la ciudadanía acerca del alcance y la finalidad del manejo de sus datos; obligación que recae en el funcionario o autoridad administrativa electoral responsable del tratamiento de dichos datos.

Es ahí cuando se expresa de manera específica la necesaria existencia del consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales, y se incluye su derecho a recibir información del uso de estos. También, se establecen límites a derechos para prevenir una colisión entre ellos, colocando desde la ley la posibilidad de que los datos personales se encuentren protegidos siempre y cuando no se proporcione una autorización de sus titulares para que se tenga acceso a ellos.

En relación con la publicidad de los datos personales, corresponde solo al titular decidir acerca de esta; lo anterior deriva de la tesis XVII/2014 aprobada por el pleno de la Sala Superior del TEPJF:

[...] de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6º, apartado A, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; así como 19, fracción II, y 21 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 1 de la Ley Federal

de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; 35 y 36 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se advierte que el Estado debe adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la vida privada de las personas, que incluye el deber de resguardo de sus datos personales y el derecho a la autodeterminación informativa, los cuales confieren a su titular la atribución de decidir sobre la publicidad de éstos [...].

Del contenido de la tesis antes citada se desprende que el Estado, por medio de sus autoridades, en este caso electorales, deberá implementar mecanismos que garanticen el derecho a la protección de la vida privada de las personas, así como su derecho a la autodeterminación informativa. Además, se confiere al titular de los datos la atribución de decidir acerca de la publicidad de estos, o bien, su derecho de autodeterminación. De ahí que en el caso que aquí se analiza la publicidad de los datos personales no fue permitida, debido a que no existió la autorización expresa de los candidatos a ocupar los cargos administrativos electorales.

V. Notas concluyentes

La labor del TEPJF se ha convertido en un referente para tratar temas de derechos humanos, en este caso, en materia de acceso a la información y protección de datos personales. Contar con elementos para generar un modelo para las autoridades que forman parte del sistema de protección de derechos en materia electoral, permite que el actuar de estas se desarrolle con mayor legitimidad.

El juicio de revisión constitucional es un medio de impugnación de estricto derecho que permite realizar un análisis de los derechos que se consideran violados por resoluciones de autoridades en materia electoral. En el caso analizado se hizo uso de diversas determinaciones que permiten evidenciar la gran labor de las autoridades jurisdiccionales por proteger derechos humanos. La interpretación de legislación, la co-

recta aplicación de tesis y jurisprudencia en la materia y, finalmente, las consideraciones que el Tribunal realizó, lograron un criterio que permite generar un ambiente de estabilidad entre los derechos que se consideran en constante colisión.

El acceso a la información busca legitimar las actuaciones que las autoridades realizan, ya que con ello se podrá mantener a una sociedad más interesada e informada acerca de las acciones que lleva a cabo el Estado, con la finalidad de dotar a su población de una mejor calidad de vida. En el caso que se analizó, los sujetos que ejercieron la protección a su derecho de acceso a la información fueron los partidos políticos, al fungir como vigilantes de los procesos para conformar los órganos electorales locales. La Sala Superior del TEPJF determinó que el derecho de los partidos a acceder a la información les permitiera vigilar los procesos electorales, y en la resolución SUP-JRC-055-2010 la Sala Superior establece el criterio por medio del cual se instituyen pautas para respetarlo.

El derecho a la protección de los datos personales, y sus principios de consentimiento y autodeterminación, establece un límite al derecho de acceso a la información de los partidos políticos en los casos en los que el titular no autorice el acceso a terceras personas a su información.

VI. Fuentes consultadas

- Báez Silva, Carlos y David Cienfuegos. 2009. "El per saltum en el derecho procesal electoral federal". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 126 (septiembre-diciembre): 1201-36. [Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/126/art/art2.htm> (consultada en agosto de 2014)].
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (consultada en abril de 2015).
- Jurisprudencia 3/2007. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA.

- Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 1, año 1: 32-3.
- VI/2007. DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO ESTÁ SUJETO A LA CALIDAD O ACTIVIDAD PROFESIONAL DEL SOLICITANTE. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 1, año 1: 65-6.
- XIV/2011. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL ESTATAL LO TIENEN RESPECTO DE LA DOCUMENTACIÓN VINCULADA CON LOS PROCESOS ELECTORALES QUE SEA NECESARIA PARA EJERCER SUS ATRIBUCIONES (Legislación de Quintana Roo). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 8, año 4. [Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XIV/2011> (consultada el 18 de agosto de 2014)].
- XV/2014. CREDENCIAL PARA VOTAR. LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES DEBE ATENDER AL CONSENTIMIENTO INFORMADO DE SU TITULAR. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 14, año 7: 40-1.
- XVII/2014. DATOS PERSONALES. DEBER DE GARANTIZAR SU PROTECCIÓN EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGISTRAL ELECTORAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, 14, año 7: 44-5.
- Kubli-García, Fausto. 2010. El principio de máxima publicidad en el régimen constitucional mexicano. En *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, coords. Jorge Carpizo y Carol B. Arriaga, 839-65. México: IJ-UNAM. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/35.pdf> (consultada en julio de 2014)].
- LEMIME. Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Quintana Roo. 2012. Disponible en http://www.ieqroo.org.mx/v2012/descargas/legislacion/Ley_Medios_Impug.pdf (consultada en noviembre de 2014).
- LEQR. Ley Electoral del Estado de Quintana Roo. 2012. Disponible en <http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/electoral/ley092/L1320121207199.pdf> (consultada en noviembre de 2014).
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo. 2008. Disponible en <http://transparencia.qroo.gob>.

mx/SIWQROO/Transparencia/Documentos/87_8769_1.pdf (consultada en diciembre de 2014).

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf (consultada en abril de 2015).

Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo. 2007. Disponible en <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/quintana-roo/ley-organica-del-instituto-electoral-de-quintana-roo.pdf> (consultada en agosto de 2014).

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2014. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf> (consultada en julio de 2014).

Luna Pla, Issa. 2010. *Movimiento social del derecho de acceso a la información pública en México*. México: UNAM.

Sentencia SX-JRC-70/2013. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Quintana Roo. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2013/JRC/SX-JRC-00070-2013.htm> (consultada en agosto de 2014).

Tesis II.3o.P. J/3. PRINCIPIO PRO HOMINE O PRO PERSONA. SI EN UN CASO CONCRETO NO SE ACTUALIZA LA ANTINOMIA DE DOS NORMAS QUE TUTELAN DERECHOS HUMANOS PARA QUE EL JUZGADOR INTERPRETE CUÁL ES LA QUE RESULTA DE MAYOR BENEFICIO PARA LA PERSONA, AQUÉL NO ES EL IDÓNEO PARA RESOLVERLO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 3, t. III (febrero): 2019.

—. I.4o.A.40 A. ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVIII, t. 3 (marzo): 1899.

—. I.4o.A.42 A. ACCESO A LA INFORMACIÓN. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVAR LAS RESTRICCIONES QUE SE ESTABLEZCAN AL EJERCICIO DEL DERECHO RELATIVO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVIII (marzo): 1897.

Blanca Olivia Peña Molina

Licenciada en Sociología por la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California, campus Mexicali, y maestra en Estudios Sociales (línea procesos políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa. Cuenta con estudios de tercer ciclo en Economía en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Barcelona, revalidados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Educación Pública y la Universidad Autónoma de Baja California. Acreditó el Diplomado Género, Ciudadanía y Democracia, del Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México, y el Diplomado Latinoamericano para Mujeres Dirigentes y para la Formación de Nuevos Cuadros, de la Comisión Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe. Es profesora-investigadora de tiempo completo adscrita al Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública del Área Interdisciplinaria de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Tiene numerosos reconocimientos otorgados por el Instituto Nacional de la Mujer, el Senado de la República, la Alianza de Mujeres de México, A.C., la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa, y el Congreso del Estado de Baja California Sur, además de que, en reconocimiento a su trayectoria académica, el Instituto Sudcaliforniano de Cultura del Gobierno del Estado de Baja California Sur denominó con su nombre el Archivo de la Palabra, adscrito a la Dirección de Culturas Populares e Indígenas.

Jaime Cicourel Solano

Candidato a doctor en Derecho por la Universidad de Alicante, España, institución en la que obtuvo el título de Especialista en Argumentación Jurídica. Cursó la maestría en Derecho Internacional en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la cual se tituló también como abogado y ha impartido clases; además, ha sido docente en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Universidad del Valle de México, la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Universidad Marista y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, entre otros. Durante seis años fue director del Centro de Capacitación del Tribunal Electoral del Distrito Federal; también se ha desempeñado como jefe de la unidad de investigación del Centro de Capacitación Judicial Electoral y como secretario instructor en la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Eduardo Román González

Candidato a doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid, España, donde obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados en Derechos Fundamentales; maestro en Ciencias con especialidad en Derecho Público, graduado con mención honorífica por la Universidad Autónoma de Nuevo León y licenciado en Derecho por el Tecnológico de Monterrey. Cuenta, además, con un Diploma de Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España. En el sector público ha desempeñado diversos cargos en la Sala Regional Monterrey y en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral; en la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, y en el Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León; actualmente se desempeña como Coordinador Académico del Instituto de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Nuevo León. En el ámbito académico ha sido profesor-investigador en la Escuela de

Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, en la Universidad de Monterrey y, actualmente, en la Facultad Libre de Derecho de Monterrey. Además, es investigador y responsable del Programa de Derechos Humanos del CEEAD AC.

Joaquín Ordóñez Sedeño

Doctor y maestro en Derecho, con mención honorífica en ambos casos, por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, donde también se licenció. Tiene acreditado el Curso de Especialización en Derecho Electoral y el Taller Virtual de Nulidades, impartidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Desde 2012 se desempeña como profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, donde también es coordinador de estudios avanzados. Previamente fungió en la misma institución como subcoordinador académico del Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública. En el Tribunal Electoral del Estado de México se ha desempeñado como jefe de la Unidad de Estudios y Proyectos, jefe de la Unidad de Jurisprudencia y Estadística Jurisdiccional, secretario de estudio y cuenta y secretario proyectista. Asimismo, fue asesor en la Dirección de Capacitación del Instituto Electoral del Estado de México y Coordinador Regional de Capacitación Judicial Electoral en la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Issa Luna Pla

Es coordinadora del Área en Derecho de la Información del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el cual también es investigadora. Es doctora en Derecho de la Información por la Universidad de Occidente, Sinaloa. Tiene una maestría en Derechos Humanos por la London School of Economics and Political Sciences, Reino Unido, y ha sido investigadora del

Programa of Comparative Media Law and Policy, de la Universidad de Oxford, Reino Unido. Se ha especializado en los temas medios de comunicación y democracia, libertad de expresión y libertad de información. Sus libros más recientes son: *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, publicado en 2009 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, y *Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal. Desafíos en México*, publicado en 2010 por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Datos Personales y la UNAM, en coautoría con la doctora Gabriela Ríos Granados. Ha escrito más de 70 artículos en revistas especializadas y periódicos prestigiosos. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Durante 2010 participó con el grupo de expertos seleccionados por la Secretaría Jurídica de la Organización de los Estados Americanos para redactar la Ley Modelo de Acceso a la Información y Guía de Implementación. Desde diciembre de 2013 es miembro especialista del Órgano Garante de Transparencia y Acceso a la Información del Instituto Federal Electoral. En 2015 la UNAM le otorgó el Reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos por sus aportaciones a las ciencias sociales. Dirige la revista *Estudios en Derecho a la Información* en condición con el Instituto de Investigaciones Jurídicas, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Compilación de comentarios a resoluciones de 2013, de la colección
Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente
Salas Regionales, se terminó de imprimir en diciembre de 2016
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),
calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan,
CP 09830, Ciudad de México.

El cuidado de esta edición estuvo a cargo de IEPSA.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.

**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTES: SG-JDC-48/2013,
SG-JDC-49/2013, SG-JDC-50/2013
Y SG-JDC-51/2013

ACTORAS:

ALMA IVETTE RODRÍGUEZ
CHACÓN Y OTRAS

AUTORIDAD RESPONSABLE:

CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL
EN CHIHUAHUA

MAGISTRADA:

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO:

JOSÉ OCTAVIO HERNÁNDEZ
HERNÁNDEZ

Guadalajara, Jalisco, a quince de mayo de dos mil
trece.

VISTOS para resolver los autos de los Juicios para la
Protección de los Derechos Político-Electorales del
Ciudadano al rubro indicados, promovidos *per saltum*
por Alma Ivette Rodríguez Chacón, Moncerrat Elvira
Villarreal Torres, Olivia Alicia Sáenz Estrada y Blanca
Amelia Gámez Gutiérrez, respectivamente, todas por
su propio derecho, a fin de impugnar el Acuerdo
emitido el cuatro de abril pasado, por el Consejo
General del Instituto Estatal Electoral en Chihuahua,
en el que se establecen los lineamientos y criterios
para el registro de candidatos a Diputados, Miembros
del Ayuntamiento y Síndicos, para el proceso electoral
dos mil trece, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De lo narrado por las actoras en sus escritos de demanda y de las constancias que obran en los expedientes se desprende lo siguiente:

a) El quince de enero del año en curso dio inicio el proceso electoral dos mil trece en el Estado de Chihuahua.

b) El doce de abril siguiente, comenzó el periodo de precampañas electorales en dicha entidad federativa.

c) El veinte posterior, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el Acuerdo emitido el cuatro de abril pasado, por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, en el que se establecen los lineamientos y criterios para el registro de candidatos a Diputados, Miembros del Ayuntamiento y Síndicos, para el proceso electoral dos mil trece.

II. Acto Impugnado. Lo constituye el Acuerdo antes referido, emitido el cuatro de abril pasado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral en Chihuahua.

III. Presentación de los medios de impugnación. Contra el mencionado acuerdo, el veintitrés de abril del año en curso, las ciudadanas actoras presentaron por su propio derecho, ante la autoridad señalada como responsable, escritos de demanda de Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

IV. Turnos y radicaciones. Una vez que fueron remitidos a este órgano jurisdiccional los escritos de demanda y sus documentos anexos, por acuerdos de treinta de abril pasado la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional determinó registrar los medios de impugnación con las claves SG-JDC-48/2013, SG-JDC-49/2013, SG-JDC-50/2013 y SG-JDC-51/2013 y turnarlos a la ponencia a su cargo, los cuales, mediante proveídos de misma fecha fueron radicados para su sustanciación.

V. Acuerdos plenarios. A efecto de atender las solicitudes de las promoventes, hechas valer en cada uno de los escritos de demanda, relativas al ejercicio de la facultad de atracción previsto en los artículos 189 fracción XVI y 189 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el mismo treinta de abril, mediante sendos acuerdos plenarios, la Magistrada y los Magistrados integrantes de esta Sala Regional, determinaron remitir los expedientes de mérito a la Sala Superior de este Tribunal, a efecto de que ésta última determinara lo conducente.

VI. Resolución de la Sala Superior. El primero de mayo de dos mil trece, la Sala Superior de este órgano jurisdiccional resolvió, dentro del expediente SUP-SFA-8/2013 y Acumuladas, no ejercer la facultad de atracción solicitada por las ciudadanas actoras, ordenando reenviar a esta Sala Regional las constancias correspondientes a cada uno de los expedientes ya mencionados, las cuales fueron recibidas en la Oficialía de Partes de este tribunal ese mismo día.

VII. Turnos. Por acuerdos de dos de mayo siguiente, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional determinó remitir los expedientes de los juicios que nos ocupan a la ponencia a su cargo, a efecto de continuar con la sustanciación de los mismos, conforme lo establece el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VIII. Recepción de constancias, admisiones, cumplimiento al trámite, admisión de pruebas, propuesta de acumulación y cierres de instrucción. Mediante proveídos de siete posterior, la Magistrada Instructora acordó la recepción de las constancias que integran los expedientes de mérito, remitidas a esta Sala Regional, asimismo, tuvo a la responsable dando cumplimiento al trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; por otra parte, admitió las demandas de los juicios ciudadanos, así como las diversas pruebas aportadas por las actoras; además, al considerar que los presentes medios de impugnación guardan conexidad, propuso la acumulación de los expedientes SG-JDC-49/2013, SG-JDC-50/2013 y SG-JDC-51/2013, respectivamente, al diverso SG-JDC-48/2013 por ser éste último el más antiguo; y al no existir diligencias pendientes por desahogar declaró cerrada la instrucción en los mismos y se reservaron los autos para la elaboración de los proyectos de sentencia, y

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal con cabecera en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, es competente para conocer de los presentes juicios, en términos de los artículos 41 base VI, 94 y 99 párrafos primero, segundo y cuarto fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186 fracción III inciso c) y 195 fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3 párrafos 1 y 2 inciso c), 4, 79 párrafo 1 y 83 párrafo 1 inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; los puntos primero y segundo del Acuerdo CG 268/2011 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral que mantiene el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y la entidad federativa que será cabecera de cada una de éstas, publicado el dos de noviembre del dos mil once en el Diario Oficial de la Federación.

Lo anterior, por tratarse de Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, en los que diversas ciudadanas hacen valer presuntas violaciones a sus derechos político-electorales de ser votadas en el proceso electoral que se está llevando a cabo en el Estado de Chihuahua, entidad federativa que se encuentra dentro del ámbito territorial donde esta Sala ejerce jurisdicción.

SEGUNDO. Acumulación. En atención a que en los escritos de demanda que motivaron los presentes juicios ciudadanos se advierte que existe conexidad en la causa, en virtud de que en ellos se señala a la misma autoridad responsable, asimismo, hay identidad en los planteamientos al controvertir el mismo acto; a efecto de que se privilegie su resolución congruente, pronta y expedita, y evitar con ello que se emitan sentencias contradictorias, procede decretar la acumulación de los expedientes SG-JDC-49/2013, SG-JDC-50/2013 y SG-JDC-51/2013 al diverso SG-JDC-48/2013, por ser éste el más antiguo; debiéndose glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos de los expedientes acumulados.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 199 fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

TERCERO. *Per Saltum*. Las accionantes en sus escritos de demanda solicitan que los presentes juicios ciudadanos, sean estudiados vía *per saltum*, figura que este órgano jurisdiccional estima no aplicable a los asuntos que nos ocupan, sin que tal determinación irroque perjuicio alguno a las impetrantes; ello, toda vez que de la legislación electoral local para el Estado de Chihuahua no se desprende que para controvertir el acuerdo aquí recurrido proceda medio de impugnación alguno que

debiera ser agotado por las accionantes, antes de acudir a esta instancia, por lo que, a consideración de esta Sala Regional, resulta procedente conocer de manera directa los juicios en estudio.

CUARTO. Requisitos de la demanda y presupuestos procesales. De actuaciones se desprende que se encuentran satisfechas las exigencias previstas por los artículos 8, 9 y 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral como enseguida se demuestra.

En primer término, se advierte que las actoras hacen valer como agravio violaciones a sus derechos político-electorales de ser votadas en el proceso electoral que se está llevando a cabo en el Estado de Chihuahua, con lo cual se colma el requisito de procedencia que deriva de lo previsto en el artículo 79 de la ley antes invocada.

a) Forma. Los presentes medios de impugnación se presentaron por escrito ante la autoridad señalada como responsable, y en estos constan los nombres y firmas autógrafas de las actoras, sus domicilios para oír y recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado, los hechos y agravios materia de la impugnación que estimaron pertinentes, así como las pruebas ofrecidas, cumpliendo con ello los requisitos enunciados en el artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

b) Oportunidad. Se aprecia que las demandas se presentaron oportunamente, ya que el veinte de abril del año en curso, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el Acuerdo impugnado, y las demandas de los juicios que nos ocupan se presentaron ante la responsable el veintitrés siguiente, es decir, dentro del plazo de cuatro días que contempla el artículo 8 de la ley antes mencionada.

c) Legitimación. Las promoventes se encuentran debidamente legitimadas para promover los presentes juicios, ya que, comparecen por derecho propio para hacer valer violaciones a sus derechos político-electorales de ser votadas, pues, según refieren, tienen la intención de ser postuladas como candidatas a un cargo de elección popular en el proceso electoral que se está llevando a cabo en el Estado de Chihuahua, ostentándose dos de ellas como militantes del Partido Acción Nacional, y las otras dos, del Partido de la Revolución Democrática, por lo que, conforme a lo previsto por el artículo 80 del ordenamiento en cita, se tiene colmado el requisito.

d) Definitividad. Como ya se anticipó, del análisis de la legislación local aplicable no se desprende que en contra del acto que se reclama proceda algún medio de impugnación que debieran agotar las incoantes antes de acudir ante este órgano jurisdiccional, por lo que se tiene por colmado el principio de definitividad referido.

Consecuentemente, al estar colmados los requisitos de procedencia y de procedibilidad de los medios de impugnación que se resuelven, y toda vez que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo conducente es estudiar los conceptos de agravio expresados en los escritos de demanda.

QUINTO. Síntesis de agravios. Haciendo uso de la suplencia en la expresión deficiente u omisión en el planteamiento de agravios, según lo establece el artículo 23 párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y en términos de la tesis de jurisprudencia 03/2000 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuyo rubro es: **"AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR"**, se desprende lo siguiente:

En su demanda, cada una de las actoras solicita se declare la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del párrafo 3 del artículo 131 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua; el párrafo 4 del artículo 133 del citado ordenamiento en la porción normativa: *"Para los cargos de suplencia deberá guardarse el mismo porcentaje sin ser obligatoria dicha alternancia"*; así como los puntos 2.1.1, 2.2.2, y los considerandos Décimo Quinto y Décimo Octavo, del acuerdo impugnado.

Al respecto, hacen valer los conceptos de agravio que se sintetizan a continuación:

1.- Aducen que es inconstitucional la excepción prevista en el párrafo 3 del artículo 131 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y que resulta transgresora de sus derechos político-electorales.

En ese sentido, estiman que resulta violatoria de lo previsto por los artículos 4 párrafo 1, en concatenación con lo dispuesto por el artículo 1 párrafos 1, 2 y 3, ambos de la Carta Magna, en el entendido de que la igualdad entre el varón y la mujer, consagrada en el primero de los preceptos citados sigue siendo un compromiso que el Estado Mexicano debe cumplir, encontrándose vinculado por los tratados internacionales de los que México forma parte, entre ellos aquellos que se refieren a los derechos humanos de las mujeres, y obligado a adoptar las medidas que contribuyan a superar toda forma de discriminación o maltrato contra las mujeres.

Así, refieren que las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Federal y los Tratados Internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, siendo aplicable el criterio de la Sala Superior de este tribunal, contenido en la Jurisprudencia 29/2002, de rubro **“DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”**.

Aducen que, en consecuencia, tal y como lo dispone el propio artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, existiendo la obligación de reparar cualquier violación que se cause en esa esfera fundamental.

Ahora, por lo que hace al artículo 131 párrafo 3 de la legislación comicial chihuahuense, consideran que su contenido constituye una injustificada restricción de los derechos políticos de las mujeres para acceder a las candidaturas a diputado local por el principio de mayoría relativa, o a integrantes de cabildos municipales.

Ello, puesto que, aseguran, impone una injustificada excepción a la cuota de género y vulnera los preceptos constitucionales antes aludidos, de ahí que piden a esta autoridad jurisdiccional que se expulse del orden jurídico y que se inaplique -no solo para el caso de Chihuahua, sino para todo el territorio nacional- tal restricción, en congruencia con lo resuelto por la Sala Superior de este tribunal en la sentencia relativa al SUP-JDC-12624/2011.

Aunado a lo anterior, las actoras estiman que el precepto impugnado contradice lo dispuesto por el artículo 4 de la Constitución del Estado de Chihuahua, en la parte que instituye que *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que*

la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos que la integra sean reales y efectivas; y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.”

Sobre el particular, consideran que la excepción a la cuota de género que se reclama, en lugar de eliminar las barreras en los términos pretendidos por la Constitución local, constituye un obstáculo mayúsculo a la participación de las mujeres en los órganos democráticos respectivos.

Por otra parte, las actoras reprochan que en el Considerando Décimo Quinto del acuerdo impugnado, el Consejo General del Instituto Electoral de Chihuahua define los procesos democráticos por remisión a lo establecido en los estatutos de los partidos, rebasando los límites impuestos por el legislador, haciendo nugatorio además, el cumplimiento de lo previsto en el párrafo 6 del artículo 40 de la Constitución Estatal, además de lo contemplado en los diversos 4 párrafo 1, 16 apartado 3, 17 apartado 4; 41 apartado 1 inciso a) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Añaden que, en un caso análogo -la sentencia relativa al Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-12624/2011-, la Sala Superior resolvió que los agravios eran sustancialmente fundados y suficientes para modificar el acuerdo impugnado; por tanto, estiman que en este caso debe resolverse de la misma manera.

Asimismo, todas las actoras aducen que el contenido del Considerando Décimo Quinto del acuerdo impugnado, transgrede de manera transversal el ordenamiento mexicano, al exceptuar del principio de paridad previsto en la ley, a aquellas candidaturas que sean resultado de un procedimiento democrático conforme a los estatutos de cada partido.

A juicio de las impetrantes, dicha disposición viola el contenido de diversos preceptos constitucionales y convencionales, toda vez que, consideran que «de la interpretación sistemática y teleológica de los artículos 1º, 4º y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic); 3º y 7 de la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, 4º de la “Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”, y 1º de la “Convención Interamericana sobre la concesión de los derechos políticos a la mujer”, todas ratificadas por el Estado Mexicano; 6 del artículo 40 de la Constitución Estatal así como de los artículos 4, párrafo primero; 16, apartado 3; 17, apartado 4; 41, apartado 1, inciso a); todos de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, se colige que las militantes de los partidos políticos que pretendan ser candidatas» en el proceso electoral que nos ocupa, tienen derecho a ser postuladas como candidatas en condiciones de paridad.

Bajo la anterior premisa, los partidos están obligados a presentar fórmulas de candidatos que respeten una proporción no mayor de candidatos de un mismo

género, sin que tal imposición pueda estar sujeta a una interpretación reduccionista so pretexto de los procedimientos intrapartidarios democráticos.

2. En otro tema, estiman inconstitucionales e ilegales los puntos 2.1.1 y 2.2.2 del multicitado acuerdo, y por lo tanto, solicitan su inaplicación.

En ese sentido, por lo que hace a la ilegalidad, señalan que son contradictorias con lo estipulado en el párrafo 2 del artículo 131 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, según el cual, los partidos deben procurar la equidad de género en la vida política del Estado, mientras que los puntos del acuerdo 2.1.1 y 2.2.2 disponen que los partidos políticos procurarán, en la medida de lo posible, registrar o postular fórmulas del mismo sexo.

Su motivo de reproche deriva de que consideran que la disposición legal se desvirtúa en el acuerdo impugnado, al añadirse la porción normativa “en la medida de lo posible”, quedando como una obligación facultativa y no como un imperativo en los términos de ley.

Igualmente, solicitan la inaplicación del considerando Décimo Octavo que, a decir de las impetrantes, no hace más que transcribir el contenido de los párrafos 4 y 5 del artículo 133 de la ley comicial de Chihuahua, que dispone que “Para los cargos de suplencia deberá guardarse el mismo porcentaje, sin ser obligatoria dicha alternancia”.

Respecto de lo anterior, las enjuiciantes refieren que, tal y como ha reiterado la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las fórmulas de candidatos, por ambos principios – mayoría relativa y representación proporcional- deben integrarse por candidatos del mismo género, siendo aplicables “*mutatis mutandis*” los argumentos de la Sala Superior en los precedentes que dieron origen a la Jurisprudencia 16/2012, toda vez que, aunque en aquellos casos se trataba de asuntos relativos al ámbito federal, se encuentran sustancialmente relacionados con los derechos humanos de género.

SEXTO. Metodología y Estudio de Fondo. Por razones de método, en un primer término se estudiarán los planteamientos dirigidos a combatir la constitucionalidad de los preceptos legales y reglamentarios impugnados, tanto los que prevén la excepción a la cuota de género para las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrático como los que se encuentran relacionados con las disposiciones que en materia de cuotas de género -integración de las fórmulas por integrantes de un mismo sexo y regla de la alternancia- se prevén para los candidatos suplentes.

Lo anterior, en el entendido de que para su estudio, los motivos de reproche pueden agruparse o estudiarse en forma separada, sin que esto implique, de forma alguna, una afectación jurídica a las impetrantes, porque lo fundamental es que los agravios formulados sean estudiados en su totalidad y se pronuncie una determinación al respecto, con

independencia del método que se adopte para su examen.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia de la Sala Superior 04/2000, de rubro: "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**"

Posteriormente se analizará si, en el caso la autoridad administrativa electoral de Chihuahua se excedió en la facultad reglamentaria, al definir lo que se entiende por métodos democráticos al remitirse a los estatutos de cada partido político.

1.- Estudio de la inaplicación del párrafo 3 del artículo 131 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua; el párrafo 4 del artículo 133 del citado ordenamiento en la porción normativa; así como los puntos 2.1.1, 2.2.2, y los considerandos Décimo Quinto y Décimo Octavo, del acuerdo impugnado.

En primer término, debe señalarse que, de conformidad con lo que establece el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden determinar la no aplicación de leyes en materia electoral cuando estas sean contrarias a la propia Carta Magna.

Además, debe considerarse que a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en junio de dos mil once, y bajo el nuevo modelo de control de constitucionalidad y

convencionalidad, instaurado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente varios 912/2010, en el que, entre otras cosas determinó:

- Es un hecho inobjetable que la determinación de sujeción de los Estados Unidos Mexicanos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una decisión ya consumada del Estado mexicano.

- Las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional cuya jurisdicción ha sido aceptada por el Estado mexicano, son obligatorias para todos los órganos del mismo en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto. Por tanto, para el Poder Judicial son vinculantes no solamente los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia mediante la cual se resuelve ese litigio.

- Por otro lado, 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 mexicanos, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el artículo 1 constitucional cuya reforma se publicó el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, en particular en su párrafo segundo, donde establece que: "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".

- En el caso mexicano, se presenta una situación peculiar, ya que hasta ahora y derivado de una interpretación jurisprudencial, el control de constitucionalidad se ha ejercido de manera exclusiva por el Poder Judicial Federal mediante los mecanismos de amparo, controversias y acciones de inconstitucionalidad. De manera expresa, a estos medios de control, se adicionó el que realiza el Tribunal Electoral mediante reforma constitucional de primero de julio de dos mil ocho, en el sexto párrafo del artículo 99 de la Constitución federal, otorgándole la facultad de no aplicar las leyes sobre la materia contrarias a la Constitución.

- Así, la determinación de si en México ha operado un sistema de control difuso de la constitucionalidad de las leyes en algún momento, no ha dependido directamente de una disposición constitucional clara sino que, durante el tiempo, ha resultado de distintas construcciones jurisprudenciales.

- Con base en el artículo 1 constitucional reformado, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de

que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro personae.

- De este modo, este tipo de interpretación por parte de los juzgadores presupone hacer:

a) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces 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.

b) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace 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, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados

internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

- Finalmente, consideró 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 implicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.

En ese sentido, la referida resolución dio origen, entre otras, a las tesis sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que llevan por rubros: **"PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS"**; **"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD"**; **"PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS"** ;

Por consiguiente, al establecer la Suprema Corte de Justicia de la Nación los parámetros del control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, consideró que los jueces 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 reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte,

favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

Asimismo, determinó que de no ser posible lo anterior, se deberá recurrir a una interpretación conforme en sentido estricto, basada en que ante la posibilidad de diversas interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, optar por aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

Sin embargo, previó que si no fuera posible llevar a cabo tales interpretaciones, los jueces del país deberán optar por la inaplicación de la ley, teniendo en consideración que ello no atenta o vulnera los principios de división de poderes y de federalismo, sino que, por el contrario, fortalece el desempeño de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos.

Acorde con lo anterior, en el modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad, independientemente del control concentrado, a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -con vías directas de control, como las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral- el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce, por determinación constitucional específica, un control difuso que asume, por una parte, una forma directa e incidental (como la posibilidad de inaplicación durante

el proceso correspondiente) y, por otra, un carácter concreto, en oposición a un control abstracto, como el que ejerce la Suprema Corte en acciones de inconstitucionalidad.

En tal virtud, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al realizar sus funciones, de respetar el bloque de constitucionalidad previsto por el artículo primero de la Constitución Federal, haciendo dicho examen, desde luego, con motivo de la aplicación de la ley.

Ahora, en los juicios que nos ocupan, las promoventes esgrimen que diversos preceptos, que se contienen o reflejan en el Acuerdo emitido el cuatro de abril pasado, por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, en el que se establecen los lineamientos y criterios para el registro de candidatos a Diputados, Miembros del Ayuntamiento y Síndicos, para el proceso electoral dos mil trece, vulneran derechos reconocidos en la legislación local, en la propia Ley Suprema, y en diversos instrumentos internacionales, suscritos por nuestro país.

En ese sentido, **por lo que hace al artículo 131 párrafo 3 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, así como al considerando Décimo Quinto**, debe decirse que el marco jurídico estatal, nacional e internacional en el que se encuentra inmerso, dispone, entre otras cuestiones, lo siguiente:

Los artículos 4 y 40 de la Constitución para el Estado Libre y Soberano de Chihuahua establecen, en la parte que interesa, lo siguiente:

“Artículo 4.-

(...)

Todos los habitantes del Estado tienen derecho a acceder en igualdad de oportunidades a los beneficios del desarrollo social. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas; y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.”

“Artículo 40.- El Congreso se integrará con representantes del pueblo de Chihuahua, electos como Diputados en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

(...)

Para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, cada partido político deberá registrar una lista de seis fórmulas de candidatos propietarios y suplentes, la cual no podrá contener entre propietarios y suplentes más del 50% de candidatos de un mismo género.”

A su vez, los artículos 4 párrafo 1, 16 apartado 3, 17 apartado 4, 41 apartado 1 inciso a) y 133 párrafo 5 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua señalan a la letra lo siguiente:

“Artículo 4

1. Votar en las elecciones populares, constituye un derecho y una obligación del ciudadano para integrar

los Poderes del Estado y los ayuntamientos, así como para participar en los procesos plebiscitarios y de referéndum. También es su derecho la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para obtener cargos de elección popular y siempre que la naturaleza del cargo lo permita, la proporción atenderá a una relación de 50% máximo para cualquiera de los sexos.”

“Artículo 16

(...)

3. De la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Estatal Electoral, deberán integrarse con el 50% de candidatos propietarios de un mismo sexo, lo que se observará igual con los suplentes.

Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.”

“Artículo 17

(...)

4. Cuando del registro total de las candidaturas que hagan los partidos o coaliciones por el principio de mayoría relativa, aparecieren más del 50% de candidatos de un mismo sexo, el sexo subrepresentado al cargo como propietario ocupará, cuando menos, el segundo lugar propietario de la lista de representación proporcional.”

“Artículo 41

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales y estatales:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a

los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

Los partidos políticos y coaliciones deberán integrar en sus candidaturas una participación equilibrada de ambos sexos, promoviendo la participación del pueblo en la vida democrática bajo una perspectiva de género, es decir, tomando todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación y la injusticia hacia las mujeres, así como la violación de sus derechos.

Los partidos políticos habrán de canalizar el 15% del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes con el fin de impulsar diversos mecanismos en materia de perspectiva de género;”

“Artículo 133

...

5. Cuando el resultado de las operaciones aritméticas no arroje un 50% exacto para el registro por sexo de las candidaturas se considerará, para su asignación, el porcentaje que más se acerque a la paridad.”

De la normativa antes transcrita se desprende, en primer término, que el artículo 4 de la Constitución de Chihuahua establece que todos los habitantes del Estado tienen derecho a acceder en igualdad de oportunidades a los beneficios del desarrollo social, mientras que en el diverso 4 de la ley electoral de dicha entidad federativa se prevé el derecho a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para obtener cargos de elección popular, instituyendo que cuando la naturaleza del cargo lo permita, la

proporción atenderá a una relación de cincuenta por ciento para cualquiera de los sexos.

Además, en concordancia con lo anterior, el numeral 41 del segundo de los ordenamientos referidos en el párrafo anterior, dispone que los partidos políticos y coaliciones deberán integrar en sus candidaturas una participación equilibrada de ambos sexos, promoviendo la participación del pueblo en la vida democrática bajo una perspectiva de género, tomando todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación y la injusticia hacia las mujeres, así como la violación de sus derechos.

En cuanto a las medidas concretas a adoptar para alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la representación política estatal, el artículo 40 de la Constitución chihuahuense dispone, por lo que hace a los diputados electos por el principio de representación proporcional, que cada partido político deberá registrar una lista de seis fórmulas de candidatos propietarios y suplentes, la cual no podrá contener entre propietarios y suplentes más del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género.

Por su parte, en el arábigo 16 del ordenamiento secundario se establece que la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa deberán integrarse con el cincuenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo sexo, tanto propietarios como suplentes.

De esa manera, congruente con la finalidad prevista en el ordenamiento, en aras de la pretendida paridad, el numeral 17 de la misma ley estipula que cuando no se alcance en el registro total de las candidaturas, el cincuenta por ciento de integrantes de un mismo sexo, el género que se encuentre subrepresentado al cargo como propietario deberá ocupar, cuando menos, el segundo lugar propietario de la lista de representación proporcional.

A su vez, por lo que se refiere a los candidatos a regidores, en el artículo 133 párrafo 5 se prevé que cuando por razones aritméticas no sea posible obtener el cincuenta por ciento, deberá utilizarse el porcentaje que más se acerque a la paridad.

Lo anterior deja claro que la regla de participación en materia de equidad de género en el Estado de Chihuahua es el cincuenta por ciento y que sólo en caso de que matemáticamente no pueda obtenerse esa cifra (como cuando el cien por ciento resulte ser un número impar) se considerará el porcentaje que más se acerque a la paridad.

Asentado lo anterior, cabe señalarse que ha sido criterio de este tribunal¹ que la cuota de género -como la prevista para el caso de Chihuahua- debe cumplirse con independencia del método que se utilice para la designación de candidatos, pues los procedimientos previstos en los estatutos partidistas, como regla general son democráticos; por tanto, la

¹ Entre otros, los juicios ciudadanos SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, SUP-JDC-475/2012 y acumulados, y SUP-JDC-510/2012, los cuales dieron origen a la Jurisprudencia 16/2012.

disposición legal de hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el acceso a las candidaturas de elección popular, debe observarse en las fórmulas que se integren para los cargos de regidores y diputados.

Tal interpretación es acorde, además, con lo previsto en diversos tratados internacionales, los cuales una vez que han sido ratificados por nuestro país, resultan vinculantes; asimismo, resulta conforme con lo aprobado en múltiples declaraciones internacionales en materia de derechos humanos.

En ese sentido, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 1979, en su artículo 7 instruye a los Estados Parte a tomar *“todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país”*.

Asimismo, en el artículo 4 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer *“Convención de Belém Do Pará”*, se establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos, comprendiéndose, entre otros, *“el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.”*

Por su parte, los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, prevén el derecho de todo ciudadano de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Incluso, en la parte 1 punto IV de la Declaración Universal Sobre la Democracia, adoptada por el Consejo Interparlamentario de la UNESCO en su 161 sesión, se sostiene que el logro de la democracia supone una auténtica asociación entre hombres y mujeres para la buena marcha de los asuntos públicos, de modo que tanto los hombres como las mujeres actúen en igualdad y complementariedad, obteniendo un enriquecimiento mutuo a partir de sus diferencias.

En consonancia con las previsiones del orden internacional, en nuestra Constitución Federal se protege y garantiza el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, tal y como se desprende de la interpretación sistemática y funcional del artículo 1º quinto párrafo, en relación con los numerales 4 y 35 fracción II, todos de la Norma Rectora.

Así, el Estado Mexicano cuenta con la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, al igual que en el Estado de Chihuahua tiene vigencia una ley de la materia,² donde se contemplan, como principios rectores a la igualdad, la no discriminación, la equidad

² Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Chihuahua, publicada el 29 de mayo de 2010.

y todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma línea de pensamiento en torno al tema de la igualdad en su connotación jurídica, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado la Tesis Aislada 1a. CLII/2007 que dice:

IGUALDAD JURÍDICA DEL HOMBRE Y LA MUJER PREVISTA EN EL ARTÍCULO 4o., PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES.

El primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé la igualdad del hombre y la mujer frente a la ley y ordena al legislador que proteja la organización y el desarrollo de la familia, se introdujo en la Carta Magna mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974 como parte de un largo proceso para lograr la equiparación jurídica del género femenino con el masculino. Así, en la relativa iniciativa de reformas se propuso elevar a rango constitucional la igualdad jurídica entre ambos y se indicó que ésta serviría de pauta para modificar leyes secundarias que incluyeran modos sutiles de discriminación. De manera que la referida igualdad implica una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, ya que frente a la ley, el hombre y la mujer deben ser tratados por igual; de ahí que el artículo 4o. constitucional, más que prever un concepto de identidad, ordena al legislador que se abstenga de introducir distinciones injustificadas o discriminatorias.

Amparo directo en revisión 949/2006. Leoncio Téllez Richkarday. 17 de enero de 2007. Mayoría

de tres votos. Disidentes: Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Miguel Ángel Antemate Chigo.

Nota: El disenso de los Ministros Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, fue en el sentido de que la norma no causaba agravio al recurrente y no en contra del criterio que refleja esta tesis

De los preceptos constitucionales y de derecho internacional antes transcritos es posible advertir que el principio de igualdad y no discriminación se encuentra plenamente reconocido, e incide de manera especial en el reconocimiento de los derechos político-electorales.

El principio de igualdad ha sufrido una reconfiguración a través de la historia de los estados constitucionales. Durante el renacimiento y hasta el siglo XVIII, en donde las ideas revolucionarias del liberalismo, recuperando el pensamiento aristotélico, generarán el concepto de igualdad formal, es decir, de equivalencia de todos ante la ley, cuya máxima expresión fue recogida en la frase “Todos los hombres nacen iguales”.

Ante las claras y evidentes desigualdades generadas por los Estados Feudales y Monárquicos absolutistas, la opción para superarlas fue que la ley estableciera una condición de igualdad para todos, esto es que jurídicamente se tratara a todo individuo de la misma forma, a fin de derogar los privilegios de los cuales gozaban algunos grupos privilegiados.

En este sentido, en las democracias liberales el Estado adopta la tarea de proteger los derechos individuales frente al poder, de modo que el modelo de igualdad se distinguen por el reconocimiento de los derechos a todo individuo, sin distinción de su condición económica o social y por el requisito de que fuera suficiente la emisión de la ley bajo las formalidades establecidas y al reconocimiento formal de esa igualdad, para que fuera válida.

Sin embargo, si bien la finalidad de las democracias liberales fue eliminar privilegios y exenciones, lo cierto es que fue insuficiente para establecer condiciones reales de igualdad, pues la desigualdad ya no se generaba por el reconocimiento jurídico de un estatus a ciertos grupos sociales, sino como resultado de las diferencias sociales y personales de los ciudadanos.

Es bajo esta perspectiva que surge la idea de que la igualdad formal es insuficiente para alcanzar la finalidad buscada y debe complementarse con una igualdad material orientada establecer condiciones que permitan generar verdaderas condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente, a través de acciones dirigidas a modificar las condiciones de la sociedad.

Con base en esta perspectiva, en los inicios del siglo XX surgen los primeros casos en los que ese ideal de igualdad, como resultado de la discriminación y marginación en la que se ubicaban diversos grupos

sociales. Así, el concepto de igualdad se reconfigura para concebirlo ahora como una igualdad material.

Además de los derechos fundamentales tradicionales de corte liberal, en tales ordenamientos se reconocieron un conjunto de derechos del igual rango pero de carácter social, para otorgar al derecho de igualdad de un contenido material. De este modo, tales derechos se robustecieron con la estructuración de un Estado Social cuyo objetivo es alcanzar ese principio de igualdad, a partir de las diferencias sociales existentes entre los diversos grupos que conforman a la sociedad.

De esta forma el principio de igualdad se constituye en un elemento fundamental del Estado social y democrático de derecho; no solamente en su aspecto formal, concebido como la igualdad de trato de los ciudadanos ante la ley y en la ley, como un elemento fundamental del Estado de Derecho; sino también en su aspecto sustancial, a fin de lograr una igualdad material entre las personas, al tomar en cuenta las diferencias de hecho que existen entre cada individuo, que inciden directamente en el desarrollo social de cada uno de ellos, que constituye el fin último de todo régimen constitucional, y elemento esencial de la justicia.

En este sentido, el principio de igualdad reconocido tanto en la Constitución como en los tratados internacionales exige no sólo el establecimiento de la igualdad formal, sino el reconocimiento de la existencia de grupos socialmente desiguales, ya sea

por parámetros objetivamente medibles, o porque se trate de grupos tradicionalmente discriminados y, consecuentemente, el establecimiento de medidas de carácter positivo para revertir la posición de desigualdad en la que se encuentran los individuos pertenecientes a esos grupos.

Ahora bien, las mujeres pertenecen a un grupo social que ha sido históricamente discriminado, razón por la cual en la actualidad se encuentran en una posición de desigualdad frente a los hombres.

Por ende, el reconocimiento constitucional de la igualdad material exige el establecimiento de acciones afirmativas encaminadas a atemperar esa situación de desigualdad en la cual la mujer históricamente se ha encontrado.

Cabe precisar que las acciones afirmativas a favor de la mujer se distinguen por su naturaleza temporal, esto es, su previsión legislativa únicamente durante el tiempo necesario para revertir la posición de desventaja en la cual se encuentran, hasta que sus efectos perniciosos hayan cesado.

Esta interpretación del principio de igualdad tiene sustento en el principio de progresividad como parámetro de interpretación de los derechos humanos, conforme al nuevo paradigma de estos derechos creado por el constituyente permanente, al reformar el artículo 1º Constitucional.

El propósito medular del Constituyente permanente en la reforma Constitucional en materia de derechos humanos aprobada el pasado diez de junio de dos mil once, consistió en expandir o maximizar la protección de dichos derechos, imponiendo, dentro del ámbito competencial de cada una de las autoridades, el débito de promover, respetar y garantizarlos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En principio, esta Sala Regional considera pertinente precisar que por Decreto publicado el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, en vigor a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual es posible concluir que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Ley Fundamental y con los tratados internacionales en la materia suscritos por el Estado Mexicano, favoreciendo en todo momento a las personas con la protección más amplia.

Tal principio constitucional fija un parámetro obligatorio de carácter interpretativo, ya que si bien no establece derechos humanos de manera directa, constituye una norma que obliga a los órganos jurisdiccionales a interpretar las disposiciones aplicables conforme al texto constitucional y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, concediendo siempre a todas las personas la protección más amplia o favorable a ellas, bajo el principio *pro homine* o *pro personae*.

Asimismo, respecto a la disposición constitucional en comento, se precisa que todas las autoridades (sin excepción y en cualquier orden de gobierno), en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En ese sentido, cuando el precepto constitucional bajo análisis dispone que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, ello implica que se haga de manera universal, esto es, a todas las personas por igual, lo que implica que el ejercicio de un derecho humano necesariamente debe ser respetado y protegido, conjuntamente con los demás derechos vinculados; los cuales no se deberán dividir ni dispersar, y cuya interpretación se debe hacer de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.

Por consiguiente, se considera que la interpretación del principio de igualdad desde un punto de vista material y no meramente formal, expande los efectos protectores del mismo, brinda una protección más amplia y se cumple la obligación de esta autoridad jurisdiccional de promover, respetar, proteger y

garantizar el derecho humano de igualdad, de conformidad con los principios de universalidad (como pacto jurídico y ético entre las naciones según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos que reconoce que los derechos humanos corresponden a todos los seres humanos), interdependencia (los derechos humanos establecen relaciones recíprocas entre ellos), indivisibilidad (todos los derechos humanos se encuentran unidos pues todos juntos forman una sola construcción) y progresividad (entendida como gradualidad y avance, de modo que siempre puede superarse).

Cabe precisar que antes de la reforma al artículo 1º constitucional, que estableció en el bloque de constitucionalidad un nuevo paradigma de derechos humanos sería posible considerar que el principio de igualdad reconoce únicamente el aspecto formal antes mencionado; sin embargo, con posterioridad a la reforma y en atención al principio de progresividad en la interpretación de los derechos humanos, necesariamente debe concluirse que el principio de igualdad reconocido constitucionalmente es de naturaleza material o sustancial, lo cual resulta acorde a la tendencia seguida por los instrumentos internacionales citados con anterioridad.

En ese contexto, resulta evidente que, durante décadas, tanto en el plano interno como en el internacional se han tomado medidas tendientes a lograr el acceso equitativo a las candidaturas a cargos de elección popular; empero, la experiencia en ambos planos permite concluir que el simple hecho de

establecer ese tipo de reglas no es suficiente para garantizar esa equidad, por lo que se requieren de mecanismos positivos que garanticen la participación política en condiciones de igualdad, como es el caso de las acciones afirmativas de cuota de género.

Ello, en atención a que el establecimiento de esas acciones afirmativas pretende que tanto los hombres como las mujeres contiendan en igualdad de oportunidades en los procesos electorales.

Es decir, son una forma de discriminación positiva, una medida que tiende a reducir las diferencias de facto que se dan entre diversos grupos sociales, en el caso, hombres y mujeres, de manera tal que el grupo históricamente vulnerable se vea beneficiado con su aplicación, tal como ha sostenido la Sala Superior de este Tribunal al resolver el juicio identificado como SUP-JDC-611/2012.

Las denominadas acciones afirmativas constituyen un trato diferenciado que tiene por objeto que los miembros de un grupo específico, insuficientemente representados, alcancen un nivel de participación más alto, a efecto de generar condiciones de equidad.

De esta forma, las acciones afirmativas en materia político electoral, establecidas a favor del género que se ha encontrado en situación de desventaja, se conciben en el sistema jurídico como una herramienta encaminada a garantizar la equidad en el acceso a los cargos de elección popular, razón por la cual

constituyen un elemento esencial del sistema democrático.

Así lo ha reconocido el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, al emitir la Observación 28, concerniente al artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señaló expresamente en su punto 3, en lo que interesa, que los Estados Partes, al haberse comprometido a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos deben no sólo *“adoptar medidas de protección sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a la mujer en forma efectiva e igualitaria.”*

Por lo anterior, un aspecto fundamental al tomar en cuenta si las elecciones tienen una orientación democrática, radica en la medida en la que se garantice el acceso equitativo, de ambos géneros, a las candidaturas a cargos de elección popular. De ahí que, en el Estado democrático de derecho, la libertad de sufragio activo y pasivo debe complementarse con la instrumentación de acciones afirmativas que garanticen de manera eficaz la equidad de género en el acceso a la representación política.

Con base en lo antes expuesto, las medidas adoptadas por la legislación estatal en Chihuahua y que ya fueron citadas en esta resolución, no sólo se enmarcan dentro del contexto del avance democrático nacional y local, sino que contribuyen al cumplimiento de las obligaciones internacionales que ha adquirido

nuestro país, siendo imperativo que la totalidad de las normas de la entidad federativa se ajusten al marco jurídico vigente.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en su 53º período de sesiones (A/56/10) y anexoado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 56/83, de doce de diciembre de dos mil uno, de cuyo precepto 4.1 se advierte que

“Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado³.”

En ese orden, el alcance de las obligaciones internacionales de un Estado con estructura federal debe quedar debidamente precisado, a fin de no restringir o limitar injustificadamente la protección de sus habitantes, tal y como lo sostuvo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe sobre la situación general de los derechos humanos en Brasil, donde asentó que el principio federativo *“ha sido usado frecuentemente como explicación para impedir la investigación y determinación de los responsables de violaciones –muchas veces graves-*

³ Artículo 4.1

de derechos humanos y ha contribuido a acentuar la impunidad de los autores de tales violaciones.”⁴

Una vez asentado lo anterior, el artículo 131 párrafo 3 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, precepto tachado de inconstitucional por las actoras en los juicios que nos ocupan, señala lo siguiente:

“Artículo 131.

1. Corresponde a los partidos políticos y coaliciones el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

2. Los partidos políticos promoverán y garantizarán, en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del Estado, a través de la postulación a cargos de elección popular en el Congreso del Estado y ayuntamientos, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

3. Quedan exceptuadas de la disposición anterior las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.”

A juicio de esta Sala Regional, el precepto impugnado efectivamente resulta transgresor de lo dispuesto por tratados internacionales de los que México es parte y, no es posible su interpretación armónica con el marco jurídico electoral vigente en nuestro país, debido a que, en la práctica, hace nugatoria -tal y como lo afirman las actoras- la cuota de género establecida en la legislación electoral local, y los derechos humanos reconocidos en los instrumentos

⁴ OEA/Ser.L/V/II/97, Doc. Rev.1,29 septiembre 1997

internacionales y de no discriminación contra las mujeres.

En efecto, tal y como sostuvo la Sala Superior este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-12624 y sus acumulados, las normas que establecen el derecho de registro de candidaturas de mayoría relativa bajo el principio del respeto de la cuota de género, requieren en su aplicación e interpretación de un tratamiento especial con perspectiva de género.

Lo anterior, con mayoría de razón si se considera que, como ya se ha dicho, la esencia del establecimiento de la cuota de género tiene como objetivo el alcanzar la igualdad real en lo político electoral entre los hombres y mujeres, siendo que, en ese sentido, el análisis de casos concretos relativos a posibles vulneraciones al derecho de la igualdad entre los géneros, no debe realizarse sobre la base de entendimientos o interpretaciones implícitas de los hechos, pues dicho proceder es contrario al criterio que ordena potencializar los derechos humanos y, a *contrario sensu*, interpretar de forma restrictiva las excepciones o límites a los mismos.

Así, conforme al criterio establecido por la Sala Superior, en la tesis jurisprudencial 29/2002, de rubro **“DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”** los límites constitucionales a la igualdad entre los géneros, en el contexto del registro

de candidaturas a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, no deben ser interpretados de tal manera que se permita una limitación a tales derechos, por el contrario, es preciso constreñir a su más mínima dimensión, la limitación de que se trata, de tal manera que no se encuadren en la misma, más supuestos que los mínimos para no hacer nugatorio en la realidad ese tipo de derechos.

Así, el carácter expansivo de los derechos humanos, que determina, a su vez, la afirmación del principio favor libertatis, conlleva a que toda limitación o interpretación de un límite de los derechos humanos deba ser hecha restrictivamente, dando el mayor grado de ejercicio posible al derecho humano que se trate.

En el caso de la excepción prevista en el párrafo 3 del artículo 131 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, la misma conforma un supuesto restrictivo que carece de justificación y que en la práctica hace nugatorios los derechos que se pretenden tutelar.

Ello es así, puesto que, como lo ha dicho la Sala Superior, se puede asumir razonablemente que, en principio, la totalidad de los procedimientos para la designación de candidatos previstos en los estatutos vigentes de los partidos políticos son democráticos y, consecuentemente, adecuados para hacer efectiva la excepción prevista a la cuota de género reconocida y aceptada.

En esos términos, respetando el marco de auto-organización y autodeterminación de los partidos políticos, y asumiendo precisamente que, sus estatutos cumplen con los requisitos que exigen tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como los códigos federal y locales de la materia, al haber sido aprobados por las autoridades administrativas respectivas, esta Sala Regional estima que no caben las excepciones a las cuotas de género basadas en procedimientos democráticos porque, como ya se apuntó, en principio todos los procedimientos partidarios revisten tal calificativo.

En ese sentido, no resulta viable interpretar la excepción, prevista en el artículo 131 párrafo 3 de la legislación electoral de Chihuahua, de manera tal que resulte armónica o conforme con el bloque de constitucionalidad previsto por el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al no descansar en una base objetiva y razonable ya que reconocer como válida la excepción, conforme a lo expuesto, resulta tanto como sostener que no es necesaria –y que por tanto, puede ser eliminada- la acción afirmativa.

En consecuencia, desde una perspectiva de género, lo procedente es concluir que, para el caso del Estado de Chihuahua, la obligación de los partidos políticos y coaliciones, consistente en postular el cincuenta por ciento de candidatos de un mismo sexo, debe cumplirse con independencia del método adoptado para su designación, puesto que, como ya se dijo, en

principio, puede considerarse que son producto de procedimientos democráticos.

No es impedimento a lo anterior, la determinación adoptada por la Suprema Corte de Justicia de La Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 63/2009, 64/2009 y 65/2009, toda vez que el parámetro de validez en aquella instancia – conforme al marco jurídico vigente en ese momento- fue distinto al que esta Sala Regional se ve obligada a considerar en los casos que nos ocupan.

En ese sentido, al resolver el medio abstracto de constitucionalidad antes comentado, el Alto Tribunal señaló lo siguiente:

“...En primer término es necesario señalar que el análisis de constitucionalidad de las normas combatidas, no se realizará confrontándolas con los diversos tratados internacionales, que en opinión de los Diputados se dejaron de observar con su aprobación, toda vez que en una acción de inconstitucionalidad se somete la norma cuestionada a un análisis abstracto de su contenido para contrastarlo con los mandatos expuestos en la Constitución General de la República, y no con normas generales diversas como lo son los tratados internacionales que se mencionan en la demanda de que se trata.

Cabe aclarar que el estudio de constitucionalidad que proponen los Diputados actores sólo podría llevarse a cabo en el supuesto de que el principio contenido en los tratados internacionales que estiman violados, no se contemplara en la Constitución Federal, sin embargo, como se demostrará a continuación, los principios de igualdad

y de no discriminación por razones de género que mencionan en sus conceptos de invalidez, son principios que claramente se encuentran contemplados en la Carta Magna.”

De lo anterior se evidencia que, conforme al marco jurídico vigente en dos mil nueve, el parámetro de validez con el cual se confrontó la norma electoral en aquella instancia fue la Constitución, en concreto los artículos 1 y 4 (ya reformados), así como el 41 y el 116 (los cuales no son objeto de análisis en esta instancia)- excluyéndose del cotejo a los tratados internacionales, instrumentos que en aquel momento no eran susceptibles de ser valorados y que, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 1° constitucional, vigente desde dos mil once, son los que precisamente justifican -y exigen- que se tome la determinación anunciada.

Así, si bien es cierto que los principios de igualdad y no discriminación por razones de género, son principios que claramente se encuentran -y se encontraban en dos mil nueve- contemplados en la Carta Magna, el enfoque de dichas máximas en el modelo de derechos humanos y convencionalidad nos lleva a valorar, en el caso concreto, un parámetro diferente al que se utilizó en la aludida acción de inconstitucionalidad.

Máxime que, como ya se señaló, en los ordenamientos supranacionales -de observancia obligatoria en este caso- se establece específicamente el deber de garantizar condiciones de equidad entre ambos géneros en materia de

postulación de cargos de elección popular, destacándose la obligación de remover todos los obstáculos que impidan la observancia de tales derechos.

A ese respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su 52º período de sesiones (9 a 27 de julio de 2012) observó para el caso mexicano, en el apartado 23 inciso a) lo siguiente:

“23. El Comité recomienda al Estado parte que:

a) Se asegure de que los Estados partes cumplan con los marcos jurídicos electorales en los planos federal y estatal, inclusive enmendando o derogando las disposiciones discriminatorias contra la mujer, como el párrafo 2 del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y estableciendo sanciones en caso de incumplimiento de los cupos de género;”

Dicha recomendación reviste especial relevancia en virtud de que, de conformidad con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁵, emana de un órgano internacional al que México ha reconocido mediante un acuerdo internacional vinculante.

Resulta necesario resaltar que el artículo que se sugiere enmendar o modificar (219 párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) contiene una excepción análoga a la del

⁵ Ratificado por nuestro país en el año 2002,

diverso 131 párrafo 3 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuya inaplicación ha sido objeto de estudio en esta sentencia.

219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	131 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua
1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. 2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.	1. Corresponde a los partidos políticos y coaliciones el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. 2. Los partidos políticos promoverán y garantizarán, en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del Estado, a través de la postulación a cargos de elección popular en el Congreso del Estado y ayuntamientos, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. 3. Quedan exceptuadas de la disposición anterior las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

Aunado a lo anterior, en el denominado Informe sombra sobre seguimiento de recomendaciones. Una mirada desde sociedad civil. México 2011, coordinado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos, la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM y la Federación Mexicana de Universitarias, A.C, se señaló expresamente lo siguiente:

“Solicitamos al Estado Mexicano elimine el segundo párrafo del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece que *quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección*

democrático, conforme a los estatutos de cada partido; debido a que ha sido utilizado como excusa para que los partidos incumplan con las cuotas de género.”

Las recomendaciones antes descritas, abonan en pro de la postura de esta Sala Regional, en el sentido de que la excepción prevista en el ordenamiento objeto de estudio, impide el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de derechos humanos.

En virtud de lo anterior, al resultar **fundado** el motivo de agravio, lo procedente es inaplicar en el presente caso, el último párrafo del considerando Décimo Quinto del acuerdo impugnado, derivado del artículo 131 párrafo 3 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Lo anterior, en el entendido de que esta Sala Regional se encuentra imposibilitada para atender la solicitud de las impetrantes, consistente en ordenar su inaplicación para las treinta y dos entidades federativas en el ámbito local, y para toda la República en el ámbito federal. Ello en virtud de que carece de atribuciones, tal y como se desprende del artículo 6 párrafo 4 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por otra parte, respecto de **la solicitud de inaplicación del párrafo 4 del artículo 133 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua; así como de los puntos 2.1.1 y 2.2.2, además del considerando Décimo Octavo, del acuerdo impugnado,** al

establecer que los partidos procurarán, en la medida de lo posible, postular o registrar fórmulas del mismo sexo, sin ser obligatoria la alternancia en el caso de los suplentes, esta sala estima igualmente **fundados** los agravios, como se explica a continuación.

En los puntos de acuerdo 2.1.1 y 2.2.2, se establece textualmente lo siguiente:

“2. De las cuotas de género

2.1. En cuanto a los Diputados por el Principio de Mayoría Relativa, de la totalidad de las solicitudes de las fórmulas se presentarán, de los veintidós distritos uninominales en el Estado de Chihuahua, veintidós candidatos propietarios y veintidós suplentes.

2.1.1 Se respetará la cuota de género cuando el 50% de los candidatos propietarios sea del mismo sexo, regla aplicable también a los suplentes. Los partidos políticos procurarán, en la medida de lo posible, registrar formulas (sic) del mismo sexo.

(...)

2.2. Para la solicitud de registro de Diputados por el Principio de Representación Proporcional, cada partido político o coalición podrá registrar una lista de seis fórmulas de candidatos propietarios y suplentes.

(...)

2.2.2 En lo que corresponde a los candidatos propietarios, la lista deberá observar una alternancia de género. En la integración de las formulas (sic) los partidos políticos procurarán, en la medida de los

(sic) posible, la postulación de fórmulas del mismo sexo.”

A su vez, el considerando Décimo Octavo refiere que:

“DÉCIMO OCTAVO.- Que de conformidad con el artículo 133 numerales 4 y 5, del ordenamiento comicial, las planillas de candidaturas a miembros de los ayuntamientos no podrán contener más del 50% de un mismo sexo de candidatos propietarios, porcentaje que también aplica a los suplentes. En las listas de regidurías se aplicará un principio de alternancia de sexo en el registro de propietarios. Para los cargos de suplencia deberá guardarse el mismo porcentaje sin ser obligatoria dicha alternancia. No obstante, a fin de hacer efectiva la medida legislativa, los partidos procurarán, en la medida de lo posible, conformar sus fórmulas por integrantes del mismo género.”

Por su parte, los párrafos 4 y 5 del artículo 133 de la Ley Electoral de Chihuahua, mencionan lo siguiente:

“Artículo 133

(...)

4. Las candidaturas a miembros de los ayuntamientos se registrarán por planillas integradas cada una por un presidente municipal y el número de regidores que determine el Código Municipal, todos con su respectivo suplente, ante la asamblea municipal correspondiente. Las planillas no podrán contener más del 50% de un mismo sexo de candidatos propietarios, porcentaje que también aplica a los suplentes. En las listas de regidurías se aplicará un principio de alternancia de sexo en el registro de propietarios. Para los cargos de suplencia deberá guardarse el mismo porcentaje sin ser obligatoria dicha alternancia.

5. Cuando el resultado de las operaciones aritméticas no arroje un 50% exacto para el registro por sexo de las candidaturas se considerará, para su asignación, el porcentaje que más se acerque a la paridad.

De la normativa trasunta se desprende que, como lo refieren las actoras, en el acuerdo impugnado se estableció que en el registro de candidatos los principios de mayoría relativa y representación proporcional, procurarán, en la medida de lo posible, postular fórmulas del mismo sexo.

Empero, tal y como quedó asentado en esta propia resolución, de la interpretación de las normas vigentes en el Estado de Chihuahua, conforme lo prevén además la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que México es parte, los partidos políticos están obligados a procurar la paridad de género en la vida política del Estado, además de que tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias en materia de protección de los derechos humanos, entre ellos, los derechos políticos de las mujeres.

Tal marco jurídico de respeto a los derechos humanos implica que esa paridad también debe reflejarse en la ocupación de los cargos de elección popular obtenidos por cada partido, además de que tiene un efecto vinculante a fin de que los partidos políticos respeten el porcentaje de registro de candidatos de distintos sexos. De otra manera, no tendría sentido el establecimiento de cuotas de género en la

designación de candidaturas a cargos de elección popular.

En este contexto, los partidos políticos postulan candidatos a regidores y diputados mediante fórmulas compuestas cada una, por un propietario y un suplente y las vacantes de los propietarios son cubiertas por los suplentes de la misma fórmula.

Ello, en términos de los artículos 40 párrafo 1, 126 fracción I párrafo 1 de la Constitución local, así como los numerales 11 párrafo 3 y 13 párrafo 3 de la ley local de la materia.

Así, el hecho de que una misma fórmula esté conformada por candidatos de un mismo género facilita que se cumpla con la regla prevista en el artículo 131 párrafo 2 del código electoral local, en tanto que al cumplir con la relatada disposición los candidatos propietarios, los suplentes también lo harán. De esta forma, si llegaran a presentarse vacantes en los propietarios, éstos serían sustituidos por personas del mismo género y, por lo tanto, se conservaría el equilibrio de género no sólo en las candidaturas, sino también en la ocupación de los cargos respectivos.

En ese sentido, si la norma prevé la paridad, esto es, no menos del cincuenta por ciento de un mismo género, y ha quedado definido por la Sala Superior de este Tribunal, en la tesis de Jurisprudencia 16/2012, que lleva por rubro **“CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y**

SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO,” que las fórmulas que se registren a efecto de observar la citada cuota de género, deben integrarse con candidatos propietario y suplente del mismo género, lo anterior debe entenderse no como una recomendación o potestad facultativa sino como una obligación que, como ya se ha dicho, deriva de normas nacionales e internacionales.

En ese sentido, resulta injustificado que la responsable hubiera agregado -en los puntos 2.1.1 y 2.2.2- la frase, “*en la medida de lo posible*” a los dispositivos donde se establece que procurarán los partidos, al registrar fórmulas de candidatos a diputados y regidores, por ambos principios, conformar sus fórmulas por integrantes del mismo género, máxime que, como aducen las promoventes, no se encuentra prevista en la legislación local.

Por lo anterior, los lineamientos deben estar redactados de tal forma que resulte clara la obligación de los institutos políticos y coaliciones para cumplir la cuota de género de integrar sus candidaturas a regidores y diputados locales con el cincuenta por ciento de cada género.

Ahora bien, esta Sala Regional estima que para efecto de cumplir con lo anterior, resulta indispensable que, como lo solicitan las actoras, la regla de la alternancia deba cumplirse no sólo en el caso de los candidatos propietarios sino también en el caso de los suplentes.

En efecto, como ha quedado señalado, conforme al ordenamiento del Estado de Chihuahua debe procurarse la paridad de género en la vida política del Estado.

Para lograr lo anterior, las solicitudes de registro de candidatos deben estar integradas con el cincuenta por ciento de propietarios del mismo sexo, regla también aplicable a los suplentes.

Aunado a ello, si para la postulación del cargo de regidores propietarios resulta aplicable, según dispone el artículo 133 párrafo 4 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, la regla de la alternancia, la única manera de hacer efectivo el cumplimiento de la disposición es que a los suplentes también les sea aplicable la aludida regla de la alternancia.

En efecto, si para cumplir con la cuota de género prevista, del cien por ciento de los candidatos a regidores propietarios, la mitad serán de un mismo género, en forma alternada, debiendo tener como suplentes cada uno de ellos a personas del mismo sexo, se vuelve un requisito *sine qua non* (sin el cual no) que los suplentes sigan idéntica regla de alternancia, sin que resulte un impedimento para arribar a tal consideración, el hecho de que en la última parte del artículo 133 párrafo 4, se establezca que para los cargos de suplencia no es necesario cumplir con la regla de la alternancia.

El artículo 133 párrafo 4 señala a la letra lo siguiente:

“Artículo 133

4. Las candidaturas a miembros de los ayuntamientos se registrarán por planillas integradas cada una por un presidente municipal y el número de regidores que determine el Código Municipal, todos con su respectivo suplente, ante la asamblea municipal correspondiente. Las planillas no podrán contener más del 50% de un mismo sexo de candidatos propietarios, porcentaje que también aplica a los suplentes. En las listas de regidurías se aplicará un principio de alternancia de sexo en el registro de propietarios. Para los cargos de suplencia deberá guardarse el mismo porcentaje sin ser obligatoria dicha alternancia.”

Conforme a lo que se ha expuesto, el hecho de que la norma transcrita establezca que para los candidatos suplentes es obligatorio respetar el porcentaje sin ser obligatoria la alternancia, resulta una contradicción con lo previsto en el resto del ordenamiento y, como consecuencia de lo anterior, de ser aplicado en sus términos, se contravendrían disposiciones en materia de derechos humanos como las reseñadas con anterioridad, mismas que, se insiste, resultan de observancia obligatoria y generarían responsabilidad internacional para nuestro país en el caso de incumplimiento.

Por ende, lo conducente es eliminar del considerando Décimo Octavo del Acuerdo impugnado, lo derivado del artículo 133 párrafo 4, en el que indica que para los cargos de suplencia no será obligatoria la alternancia que se contempla para los propietarios.

Por último, resulta **infundado** el motivo de agravio, según el cual, la autoridad señalada como responsable, al emitir el acuerdo impugnado, se excedió de su facultad reglamentaria, al definir en el considerando Décimo Quinto lo que se entiende por proceso democrático.

En efecto, lo que la autoridad hizo en la parte del acuerdo aquí analizada, fue remitirse expresamente a lo que señalaba la ley, asistiéndole la razón a la responsable, cuando en el informe circunstanciado aduce tal circunstancia, tal y como se evidencia a continuación.

Artículo 131 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua	Considerando Décimo Quinto del acuerdo impugnado
1. <u>Corresponde a los partidos políticos y coaliciones el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.</u>	El artículo 131 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua ha determinado que <u>corresponde a los partidos políticos y coaliciones el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, promoviendo y garantizando la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del Estado, a través de la postulación a cargos de elección popular en el Congreso del Estado y ayuntamientos, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Quedando exceptuadas las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.</u>
2. Los partidos políticos promoverán y garantizarán, en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del Estado, a través de la postulación a cargos de elección popular en el Congreso del Estado y ayuntamientos, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.	
3. <u>Quedan exceptuadas de la disposición anterior las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.</u>	

De lo anterior es posible apreciar que el contenido del acuerdo reprodujo en forma casi literal el texto legal,

57

por ende, no puede concluirse que en la especie se actualiza la violación que reclaman las actoras.

No es óbice a lo anterior, la manifestación de las enjuiciantes, en el sentido de que este caso debe resolverse de la misma manera que los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, en los cuales la Sala Superior de este tribunal, calificó como sustancialmente fundados los agravios, y consideró que eran suficientes para modificar el acuerdo impugnado en aquella instancia.

Ello, porque en el acuerdo impugnado en los medios de impugnación resueltos por la Sala Superior en la sentencia antes indicada, la autoridad electoral –en aquella ocasión el Consejo General del Instituto Federal Electoral- efectivamente había emitido una definición de lo que en su consideración consistía un procedimiento democrático intrapartidario,⁶ cuestión que, se insiste, no aconteció en la especie.

SÉPTIMO. Efectos de la sentencia. Con fundamento en los artículos 6 párrafo 4 y 84 párrafo 1 inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo procedente es:

1. Inaplicar el artículo 131 párrafo 3 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y, en

⁶ Textualmente señaló que “debe entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos ex profeso por dicha militancia.”

consecuencia, ordenar a la responsable que, en lo relativo al acuerdo impugnado, elimine del Considerando Décimo Quinto, la porción normativa *“Quedando exceptuadas las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrático conforme a los estatutos de cada partido.”*

2. Inaplicar el artículo 133 párrafo 4 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y ordenar a la autoridad responsable, que suprima del Considerando Décimo Octavo del acuerdo impugnado, la porción normativa *“sin ser obligatoria dicha alternancia.”*

3. Ordenar al instituto responsable que modifique los puntos 2.1.1 y 2.2.2 de los lineamientos impugnados para que, por lo que hace a la cuota de género (cincuenta por ciento), en el caso de las candidaturas a diputados por ambos principios, cada una de las fórmulas (propietario y suplente) deba integrarse por candidatos del mismo sexo:

En consecuencia, se vincula a la autoridad responsable para que en cuarenta y ocho horas a partir de la notificación de la presente sentencia refleje en los lineamientos de mérito las modificaciones referidas y las publique de inmediato.

El Consejo General responsable también queda vinculado a informar a la Sala Regional sobre el cumplimiento de esta ejecutoria, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la realización de la sesión respectiva.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se decreta la acumulación de los expedientes **SG-JDC-49/2013**, **SG-JDC-50/2013** y **SG-JDC-51/2013**, al diverso **SG-JDC-48/2013**, por ser éste el más antiguo; por lo que deberán glosarse copias certificadas de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos de los medios de impugnación acumulados.

SEGUNDO. Se inaplican al caso concreto los artículos 131 párrafo 3 y 133 párrafo 4, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en los términos y para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO. Se modifica el Acuerdo emitido el cuatro de abril pasado, por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, en el que se establecen los lineamientos y criterios para el registro de candidatos a Diputados, Miembros del Ayuntamiento y Síndicos, para el proceso electoral dos mil trece, en los términos establecidos en la parte considerativa de este fallo.

CUARTO. En consecuencia, se ordena al Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Chihuahua que, en un plazo no mayor a cuarenta y ocho horas a partir de la notificación de la presente sentencia, refleje en el acuerdo de mérito las modificaciones referidas y las publique de inmediato,

informando sobre el cumplimiento dado en los términos de la parte conducente del último considerando de esta ejecutoria.

QUINTO. Comuníquese a la Sala Superior de este Tribunal Electoral la inaplicación decretada, para los efectos conducentes.

NOTIFÍQUESE en términos de ley y, en su oportunidad, archívese como asunto concluido.

Así lo resuelven por unanimidad de votos la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, así como los Magistrados José Antonio Abel Aguilar Sánchez y Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez, integrantes de la Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal Electoral, con cabecera en Guadalajara, Jalisco, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe. **CONSTE.**

MAGISTRADA PRESIDENTA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**JOSÉ ANTONIO ABEL
AGUILAR SÁNCHEZ**

**EUGENIO ISIDRO GERARDO
PARTIDA SÁNCHEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAMÓN CUAUHTÉMOC VEGA MORALES

El suscrito, Secretario General de Acuerdos de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en el artículo 204, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a las instrucciones de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, Presidenta de este órgano jurisdiccional, CERTIFICA: que el presente folio, con número sesenta y ocho forma parte de la sentencia de esta fecha, emitido por esta Sala en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con la clave SG-JDC-48/2013 y acumulados, promovido por Alma Ivette Rodríguez Chacón y otras. DOY FE.-

Guadalajara, Jalisco, a quince de mayo de dos mil trece.

RAMÓN CUAUHTÉMOC VEGA MORALES
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE:
SDF-JDC-233/2013

ACTORA:
ESTEPHANIA ROLDÁN PORTILLO

AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL
ESTADO DE PUEBLA Y OTRAS

MAGISTRADA PONENTE:
JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO:
AMADO ANDRÉS LOZANO
BAUTISTA

México, Distrito Federal a veinticinco de julio de dos mil
trece.

VISTOS los autos para resolver el juicio para la
protección de los derechos político electorales del ciudadano
SDF-JDC-233/2013 promovido por **Estephania Roldán
Portillo**, por su propio derecho, en contra de su registro como
candidata del Partido Movimiento Ciudadano a diputada
propietaria por el principio de representación proporcional en
el lugar trece de la lista, en el Estado de Puebla; y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De la narración de hechos que la
actora expone en su demanda, así como de las constancias
que obran en autos, se advierte lo siguiente:

a. Publicación de la lista de candidatos a diputados de representación proporcional. El diecinueve de junio del presente año, se publicó la lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, postulada por Movimiento Ciudadano, en el Estado de Puebla.

En dicha lista, aparece **Estephania Roldán Portillo** como candidata propietaria al aludido cargo en el lugar trece.

b. Solicitud de información. En esa misma fecha, la actora solicitó al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla, le expidiera copia certificada del expediente mediante el cual se presentó la solicitud de registro de la persona al cargo antes señalado.

II. Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. En contra de la omisión de respuesta referida, el veinticinco de junio del presente año, la actora presentó demanda de juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, ante esta Sala Regional, el cual fue resuelto el primero de julio posterior, en el sentido de ordenar al Instituto mencionado que por conducto de su Consejero Presidente, diera respuesta a la petición formulada por la actora.

III. Cumplimiento de la sentencia del juicio ciudadano SDF-JDC-214/2013. El dos de julio del año en curso el Instituto Electoral del Estado de Puebla por conducto

de su Consejero Presidente dio respuesta a la actora indicando:

“...EN COPIA DEBIDAMENTE CERTIFICADA EN 5 (CINCO) FOJAS DE LA SOLICITUD DE REGISTRO PRESENTADA DE MANERA DIRECTA ANTE EL CONSEJO GENERAL DE ESTE INSTITUTO ELECTORAL POR MOVIMIENTO CIUDADANO, SIGNADA POR EL LIC. JORGE LUIS BLANCARTE MORALES EN SU CARÁCTER DE REPRESENTANTE PROPIETARIO DE DICHO INSTITUTO POLÍTICO ANTE EL CONSEJO GENERAL DE ESTE ORGANISMO ELECTORAL, POR MEDIO DE LA CUAL SE SOLICITA EL REGISTRO DE LA C. ESTEPHANIA ROLDÁN PORTILLO COMO CANDIDATA AL CARGO DE DIPUTADA PROPIETARIA POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA POSICIÓN 13, CONSISTENTE EN LOS SIGUIENTES DOCUMENTOS: HOJA DE DATOS, DECLARACIÓN DE ACEPTACIÓN DE LA CANDIDATURA, ACTA DE NACIMIENTO, COPIA DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA Y CONSTANCIA DE VECINDAD.

Lo anterior a efecto de dar cumplimiento a la sentencia al rubro citada; así como para los efectos legales y administrativos a los que haya lugar...”.

IV. Segundo juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Inconforme con lo anterior, el cinco de julio del año que transcurre, Estephania Roldán Portillo, presentó ante la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, el presente juicio ciudadano.

V. Turno y orden de trámite. Por acuerdo de esa misma fecha, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente SDF-JDC-233/2013; turnarlo a su ponencia, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y ordenar al Consejo General y a la Dirección de Prerrogativas, Partidos Políticos y

Medios de Comunicación, ambos del Instituto Electoral del Estado de Puebla, así como al Partido Político Movimiento Ciudadano, dieran cumplimiento al trámite del juicio intentado, previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral y en su oportunidad remitieran las constancias atinentes a este órgano jurisdiccional.

Dicho acuerdo se cumplimentó mediante oficio TEPJF-SDF-SGA/291/13 de esa misma fecha, suscrito por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Regional.

VI. Cumplimiento de trámite. El nueve de julio del año en curso, mediante oficio IEE/PRE/3597/13, presentado en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, el Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla, remitió diversa documentación relacionada con los actos inherentes a la publicitación y trámite del juicio promovido, dentro de las que se encuentran incluso las correspondientes a la Dirección de Prerrogativas, Partidos Políticos y Medios de Comunicación, ambos del Instituto Electoral del Estado de Puebla, documentales con las que la Magistrada instructora tuvo a las mencionadas autoridades dando cumplimiento a lo ordenado mediante proveído de cinco de julio del año que transcurre.

VII. Radicación y requerimiento. El quince de julio del año en curso, la Magistrada instructora en el presente radicó el escrito de demanda y al estimar necesario allegarse de

mayores elementos para la resolución de este asunto, ordenó a la actora compareciera a efecto de que exhibiera diversa documentación; asimismo, requirió al Partido Político Movimiento Ciudadano, para que informara y remitiera a este órgano jurisdiccional las constancias atinentes relacionadas con el registro de Estephania Roldán Portillo.

Con fecha diecisiete de julio pasado, el partido político requerido, por conducto de su Coordinador Estatal, remitió el informe requerido y diversas constancias relacionadas con el registro mencionado, mientras que el diecisiete siguiente la actora compareció en tiempo y forma ante este órgano a hacer lo propio.

VIII. Cumplimiento y vista. Mediante proveído de diecisiete de julio de la presente anualidad, notificado a la actora al día siguiente, este órgano jurisdiccional hizo del conocimiento de la actora las documentales exhibidas por el mencionado partido político, para que manifestara lo que a su derecho estimara conveniente, sin que al efecto la actora haya comparecido a alegar al respecto.

IX. Admisión y cierre de instrucción. El veinticuatro de julio posterior la Magistrada instructora al considerar que el expediente se encuentra debidamente integrado, admitió la demanda y decretó el cierre de instrucción, quedando los autos en estado de resolución, la cual se emite de conformidad con los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal Electoral es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41 párrafo segundo base VI y 99 párrafo cuarto fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186 fracción III inciso c), 192 y 195 fracción IV inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, 79 apartado 1, 80, 83 apartado 1 inciso b) fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano promovido contra el registro de candidatos de un partido político a diputados por el principio de representación proporcional, por parte del Instituto Electoral del Estado de Puebla; entidad federativa y cargo de elección cuyo conocimiento es competencia de esta Sala Regional.

SEGUNDO. Procedencia del *per saltum*. En la especie se considera procedente de manera *per saltum* el presente juicio ciudadano.

Lo anterior, debido a que ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

contenido en la tesis de jurisprudencia **9/2001** cuyo rubro reza: **“DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO”**¹, que quien promueve un medio de defensa queda exonerado de agotar los medios de impugnación tanto partidistas como los previstos en las leyes electorales locales, en los casos en que el agotamiento de dichos medios de impugnación se traduzca en una merma irreparable a los derechos materia del litigio, por lo cual el acto impugnado debe considerarse firme y definitivo.

Dicha situación implica que la actora, en circunstancias ordinarias, tendría la obligación de agotar el medio de impugnación previsto en el artículo 350 del Código Electoral de Puebla, es decir el recurso de apelación. En dicha porción normativa se advierte que el medio de impugnación referido, es el idóneo para controvertir actos o resoluciones del Consejo General del Instituto local, relacionados con el registro de candidatos a diputados de representación proporcional, como acontece en el caso.

Sin embargo, dada la poca anticipación a la jornada electoral para elegir a los integrantes del Congreso Local en el Estado de Puebla con que se presentó la demanda que da origen a este asunto, que fue de cuarenta y ocho horas antes

¹ Visible en la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, páginas 254-255.

de la jornada electoral y al tratarse de la supuesta violación del derecho político de la actora de no ser votada, se estima necesario resolver en definitiva la *litis* planteada, a efecto de evitar en su caso, se siga afectando dicho derecho, al existir todavía una sucesión de actos inmediatos a la jornada electoral, tales como la asignación de diputaciones por el principio aludido, de ahí que se considere procedente el medio de impugnación intentado directamente ante este órgano jurisdiccional.

En esta tesitura, debe tenerse por definitivo y firme el acto impugnado y por tanto acreditada la solicitud de conocer de esta vía de manera *per saltum*.

TERCERO. Requisitos de procedibilidad. Se encuentran satisfechos los requisitos esenciales de procedencia del medio de impugnación, previstos en el artículo 9 apartado 1 de la ley de la materia, en los términos siguientes:

a) Oportunidad. El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano fue promovido en términos de lo previsto en el artículo 8 de la ley adjetiva electoral federal, en virtud de que los actos de los que se queja la actora fueron hechos de su conocimiento el dos de julio del año en curso, de ahí que el plazo de cuatro días para la promoción del medio de impugnación haya transcurrido del tres al seis de julio, siendo el día cinco de ese mes cuando se promovió el juicio que nos ocupa.

b) Forma. El juicio fue promovido mediante escrito signado autógrafamente por la promovente; en él se hizo constar el nombre y domicilio para oír y recibir notificaciones; fueron identificados el acto impugnado y la autoridad responsable; asimismo, fueron asentados los hechos en que se basa la impugnación, los agravios causados con el acto reclamado y los preceptos presuntamente violados.

c) Legitimación. Se satisface este requisito porque la actora es una ciudadana que promueve por sí misma y en forma individual, en defensa de un derecho propio, en términos de lo dispuesto por el artículo 79, párrafo 1, de la ley adjetiva invocada.

d) Interés jurídico. En el presente medio impugnativo se tiene por cumplido el requisito en cita, pues la actora expone su deseo de no participar con la calidad de candidata en el proceso electoral que se desarrolla en el estado de Puebla, aun cuando al parecer el partido político Movimiento Ciudadano así lo solicitó ante el Instituto Electoral de la entidad, órgano que a su vez aceptó el registro de la actora como candidata de Movimiento Ciudadano, al cargo de Diputada local propietaria por el principio de representación proporcional en el sitio trece de la lista respectiva.

e) Definitividad. En el particular se cumple con el requisito, en los términos que fue analizado al pronunciarse

este órgano jurisdiccional respecto de la solicitud del per saltum planteado por la promovente.

CUARTO. Fijación de la Litis. De la lectura de la demanda presentada ante este órgano jurisdiccional suscrita por **Estephania Roldán Portillo**, se advierte que su pretensión esencial consiste en **no ser registrada** como candidata a **diputada propietaria local por el principio de representación proporcional en la decimotercera posición** de la lista postulada por el Partido Movimiento Ciudadano, en la elección celebrada el pasado siete de julio de dos mil trece.

Al efecto, la actora expone que el registro de su persona como candidata, viola sus derechos de libre afiliación, así como el de votar y ser votada, ya que en términos de la normativa interna del partido político al que actualmente se encuentra afiliada y milita (no señala cuál es éste) tal situación le puede privar de alguna participación futura que sea de su interés.

De conformidad con el informe rendido por el partido político responsable la actora presentó su solicitud para ser aspirante al cargo de diputada suplente de mayoría relativa por el distrito 9 con cabecera en San Pedro Cholula, Puebla.

No obstante ello, el partido político registró a la actora como candidata a diputada propietaria por el principio de representación proporcional en la posición 13 de la lista.

Como se observa, la *litis* que plantea la accionante consiste en determinar si le asiste **el derecho a no participar en calidad de candidata** en el proceso electivo que actualmente se desarrolla en el Estado de Puebla, con motivo de que, según su dicho, en momento alguno aceptó ser postulada a cargo de elección popular alguno, por parte del Partido Político Movimiento Ciudadano.

QUINTO. Cuestión preliminar. (Reparabilidad del acto). Antes de proceder al estudio puntual de los motivos de disenso hechos valer por la actora, es preciso señalar que su pretensión en caso de resultar fundada es alcanzable, puesto que el derecho que reclama, le permite en su caso ser excluida del proceso electivo que en su etapa de resultados, se desarrolla actualmente en el Estado de Puebla.

En efecto, la pretensión de la actora en los términos expuestos es susceptible de concederse, incluso a pesar de haber presentado su demanda hasta el día cinco del mes actual directamente ante esta Sala Regional y no hacerlo ante la autoridad local responsable.

Se afirma lo anterior, ya que si bien es un hecho notorio para esta Sala Regional, que a la fecha transcurre el proceso electoral dos mil trece-dos mil quince en el estado de Puebla, para renovar entre otros, a los integrantes del Congreso local en dicha entidad y que el pasado domingo siete del mes actual se llevó a cabo la jornada electoral, tal circunstancia no

es suficiente para estimar consumados de manera irreparable los actos impugnados, dado que a diferencia de otros juicios en el presente se plantea el deseo de la accionante de no participar en el mismo como candidata, es decir que en el presente juicio la actora impugna un acto que según su dicho, viola su derecho político electoral de no ser votada, en virtud de haber sido registrada como candidata sin su consentimiento.

El artículo 35 de la Constitución Política de nuestro país, establece el derecho de todo ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular.

Este derecho político-electoral tiene dos vertientes: una positiva, que comprende el derecho a ser votado y por ende a ser postulado, y la otra negativa, que consiste en el derecho a no ser votado en un proceso electoral.

El derecho referido en su doble contenido, debe interpretarse a la luz del principio de libertad que tienen los ciudadanos para decidir, en su caso, si ejercen ese derecho y en consecuencia elegir el ser postulados por un partido político o no.

En efecto, el ejercicio de ese derecho político no puede concebirse como obligatorio, ya que el fundamento de estos derechos se encuentra en la libertad de elección que tiene todo ciudadano en el ámbito político-electoral.

Por ello, la modalidad del derecho que se reclama en este asunto, hace que aun celebrada la elección, la pretensión de la enjuiciante no constituya un acto consumado de manera irreparable, ya que la participación de la actora es precisamente cuestionada por ella misma, quien solicita no ser tomada en cuenta por no haber sido su decisión participar como candidata en el proceso electoral referido.

Esta circunstancia, trae como consecuencia la posibilidad material de reparar el derecho subjetivo que se dice violentado, puesto que lo que en este asunto se ventila es la posibilidad de que su negativa a participar como candidata postulada por Movimiento Ciudadano -por estimar que su documentación personal fue utilizada sin su consentimiento para avalar una voluntad que no concedió- se tome en cuenta para privar de efectos posteriores al registro concedido.

Lo anterior debido a que en caso de resultar fundados sus agravios sería factible ordenar a la autoridad electiva local, no tome en cuenta a la accionante para efectos de la asignación de diputaciones de representación proporcional realizada, en cuyo caso asumiría el puesto el candidato suplente de la fórmula, de ahí que lo procedente en este asunto, sea continuar con el estudio del fondo del juicio planteado.

En este supuesto esta Sala Regional si podría resarcir a la actora su derecho político de no ser votada, al dejar sin

efectos el registro del partido político, con lo cual se anularían todos los efectos presentes o futuros del mismo.

SEXTO. Estudio de fondo. Este órgano jurisdiccional considera que los motivos de disenso presentados por la actora devienen **infundados** y por tanto insuficientes para revocar los actos impugnados, como a continuación se evidencia:

La situación planteada por la actora consistente en la violación a su derecho político electoral de no ser votada y por lo tanto de no participar como candidata en el proceso electoral que se lleva actualmente en el Estado de Puebla se encuentra prevista en la esfera de decisiones que competen a cada ciudadano en lo particular, en respeto a la autonomía de la voluntad de las personas, con independencia de la consecuencia que de tal decisión derive (sustitución de candidato o cancelación de registro).

De este modo, cualquier decisión que implique el ejercicio de los diversos derechos político-electorales, debe estar respaldada en primer lugar con la voluntad de sus titulares.

Prueba de ello, es el contenido del artículo 208 párrafo segundo inciso a) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que establece como uno de los requisitos que debe cumplir la solicitud de registro de los candidatos propietarios y suplentes postulados por los

partidos o coaliciones a ocupar cargos de elección popular, el consistente en la *“declaración de aceptación de la candidatura...”* de que se trate, la cual debe contar con la firma autógrafa del postulado.

Lo anterior evidencia el papel fundamental que reviste la voluntad del ciudadano que es postulado por un partido político o coalición, y sin la cual evidentemente no sería factible conceder el registro solicitado.

Así, el ejercicio del derecho a participar en la vida pública de la entidad a la que pertenece, como candidato en una elección, si bien se encuentra en estado latente, corresponde al ámbito exclusivo de la voluntad del ciudadano su ejercicio.

Consecuentemente, se estima que al momento en que tenga verificativo una manifestación expresa por parte del titular del derecho, que evidencie su disconformidad en participar en un proceso electivo, ésta debe ser tomada en cuenta.

Sin embargo, en el caso en estudio, este órgano jurisdiccional advierte que el material probatorio exhibido por la actora es insuficiente para tener por demostrada por una parte, su desconocimiento total del procedimiento interno partidista del que deriva su postulación y posterior registro; y por otra, para considerar procedente su solicitud de ser excluida del proceso electivo en que fue registrada.

En efecto, la actora adjunta a su escrito de demanda el legajo de constancias que le fue entregado por el Instituto Electoral del Estado de Puebla en respuesta a su solicitud de información presentada previamente y que constan de:

a) Impresión de la lista plurinominal de candidatos del partido Movimiento Ciudadano, obtenida aparentemente de la página de internet www.periodicocentral.mx

b) Copia certificada de la sentencia dictada por esta Sala Regional el uno de julio del año en curso, en el expediente del juicio ciudadano identificado con la clave SDF-JDC-214/2013.

c) Cédula de notificación personal de dos de julio del año en curso, relacionada con la respuesta emitida por el Instituto Electoral en cita, a la solicitud de información presentada por la actora el diecinueve de junio pasado.

d) Oficio IEE/PRE/3505/13, de dos de julio del presente año, suscrito por el Consejero Presidente del mencionado instituto, por el que da respuesta a la solicitud de información presentada por la actora y sus anexos consistentes en:

1. Copia certificada de la ***Solicitud de registro de candidatos a Diputados por el Principio de Representación Proporcional*** presentada por el partido político Movimiento Ciudadano, suscrita por

Jorge Luis Blancarte Morales, en su calidad de representante ante el Consejo General del instituto electoral poblano, mediante el cual postula como su candidata a Diputada por el referido principio en el lugar trece de la lista a Estephania Roldán Portillo.

2. Copia certificada de la ***Declaración de Aceptación de Candidatura*** al cargo de Diputada por el Principio de Representación Proporcional en el lugar trece de la lista, suscrita por Estephania Roldán Portillo.

3. Copia certificada de la certificación del ***Acta de nacimiento*** de Estephania Roldán Portillo, expedida por el Juez del Registro del Estado Civil de San Pedro Cholula, en Puebla, de seis de junio de mil novecientos ochenta y nueve, Libro 04, Acta 00748.

4. Copia certificada de la ***Credencial para votar con fotografía*** expedida por el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, a favor de Estephania Roldán Portillo, con número de folio 0621102110528, clave de elector RLPRES88111421M600.

5. Copia certificada de la ***Constancia de vecindad S.A.0787/13*** expedida por el Secretario del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Choula, en

el estado de Puebla, el veinticinco de marzo de dos mil trece, a favor de Estephania Roldán Portillo.

Por su parte, el partido político Movimiento Ciudadano, exhibe en este asunto la siguiente documentación:

a. Original del *Formato dirigido a la Comisión Estatal de Elecciones de Movimiento Ciudadano*, por el que Estephania Roldán Portillo en su calidad de aspirante al cargo de Diputada suplente para el proceso electoral del año 2013, ***manifiesta “Bajo protesta de decir verdad”, no haber solicitado su registro como precandidata en otro partido político***, además de comprometerse a abstenerse de hacerlo una vez que se haya aceptado su solicitud por parte de ese partido, de once de marzo de dos mil trece.

b. Original del *Formato dirigido a la Comisión Estatal de Elecciones de Movimiento Ciudadano*, por el cual Estephania Roldán Portillo, ***acepta la candidatura a Diputada suplente por el principio de mayoría relativa de ese instituto político***; y ***“Bajo protesta de decir verdad”*** manifiesta no estar sujeta a procedimiento legal alguno ni haber sido condenada por delitos intencionales o graves, así como cumplir con los requisitos constitucionales y legales para el cargo en mención.

c. Original del *Formato dirigido a la Comisión Estatal de Elecciones de Movimiento Ciudadano*, por el cual

Estephania Roldán Portillo, en su calidad de aspirante al cargo de Diputada suplente por el principio de mayoría relativa, ***manifiesta “Bajo protesta de decir verdad”, conocer y coincidir con los documentos básicos del partido***, así como su compromiso de defender los mismos y, en su caso, pertenecer a la fracción parlamentaria de ese instituto político en el Congreso Local, de once de marzo de dos mil trece.

d. Original del *Formato* por el cual Estephania Roldán Portillo, ***solicita a la Comisión Estatal de Elecciones del partido Movimiento Ciudadano, su registro como precandidata*** al cargo de Diputada Suplente en el municipio de Cholula, del Distrito 9 con cabecera en San Pedro Cholula, en el estado de Puebla.

Las anteriores documentales aportadas por las partes serán valoradas de conformidad con las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 16, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su calidad de documentales privadas atento al órgano emisor tratándose de las que obran en original, aclarando que en el caso de las que se exhiben en copias certificadas las mismas descansan igualmente en documentos cuyos originales son de origen privado, de modo que sólo harán prueba plena cuando el resto de los elementos que obran en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, generen

convicción sobre la veracidad de los hechos en ellos contenidos y descritos.

Ahora bien, en concepto de esta Sala Regional, la documentación aportada permite concluir que la accionante tuvo conocimiento de su participación en el proceso interno para la elección de candidatos a diputados a postular por el mencionado instituto político en este año.

Incluso, se advierte la intención inequívoca de la actora de ser postulada por el partido político Movimiento Ciudadano con la calidad de *candidata suplente a diputada local por el principio de mayoría relativa*, sin que en autos obre prueba en contrario adicional a sus propias manifestaciones, las cuales devienen insuficientes para acreditar su desconocimiento del proceso electivo llevado al interior del partido político señalado responsable, aunado a que es omisa en verter objeción alguna en relación con el contenido y alcance de tales documentos, a pesar de haber sido hechos de su conocimiento oportunamente, en virtud de que la magistrada instructora ordenó darle vista con los mismos para que manifestara lo que a su derecho le conviniera, vista a la que no se presentó, como se acredita con la certificación atinente.

Dicho conocimiento permite estimar que incluso en apego y respeto al derecho de la libre afiliación política que refiere la propia actora, ésta debió desde un principio solicitar ser separada de dicha postulación y no esperar prácticamente hasta la fecha en que había de celebrarse la

jornada electoral puesto que las modificaciones, cambios, sustituciones e incluso cancelaciones deben ser presentadas de manera oportuna a efecto de colaborar con las autoridades en la celebración de comicios transparentes y certeros.

En este sentido, se estima que aun cuando finalmente el registro de Estephania Roldán Portillo se realizó en un mismo cargo de elección popular pero por un principio distinto y en calidad de propietaria, en todo momento estuvo a su alcance acudir ante el propio partido político o bien ante el Instituto electoral local a hacer de su conocimiento, por una parte, las aclaraciones pertinentes en relación con la utilización de sus documentos personales; y por otra, a manifestar en tiempo y forma su inequívoca voluntad de no participar en el proceso electivo local que actualmente se desarrolla en Puebla, de conformidad con lo previsto en el artículo 215 del Código comicial estatal, que regula la figura de la renuncia de candidatura, sin que para ello sea justificación la presentación de una solicitud de información previa para luego aguardar hasta prácticamente la celebración de la jornada electoral, cuando lo cierto es que incluso el registro de candidatos definitivos contenido en el acuerdo CG/AC-060/13 de catorce de mayo del año que transcurre, fue publicado en el periódico oficial de la entidad tal y como lo reconoce la accionante.

Ahora bien, tampoco el agravio relativo a la posible vulneración a los derechos de la actora por parte del partido

político en el que ahora milita, puede ser materia de análisis en este asunto, dado que de autos no se advierte una nueva afiliación a otro partido, y menos aún que éste establezca en su normativa interna alguna prohibición o restricción vinculada con una eventual postulación previa a un cargo de elección popular, la cual en este caso constituye un acto de realización incierta y por ende actualmente inexistente, de modo que no hay posibilidad de tutelar derecho alguno a futuro ante la inexistencia de un acto concreto de aplicación de norma privativo de derechos.

Por lo anterior, la alegación en este sentido deviene inatendible, ya que asume la materialización de un acto privativo de derechos inexistente.

Asimismo, el hecho de que externe con escasa o casi nula anticipación a la celebración de la jornada respectiva su voluntad de no participar en el proceso electoral como candidata de ese partido, argumentando desconocimiento total y un eventual uso indebido de sus documentos personales que no acredita con elemento de convicción alguno, es insuficiente para ordenar la revocación de los actos vinculados con el registro definitivo de la actora como candidata al cargo referido.

Ello en atención a que concomitantemente debe tutelarse tanto el derecho de los ciudadanos a ejercer sus prerrogativas político-electorales cuando así lo deseen y de no obligarlos cuando su voluntad sea contraria; como el del

instituto político a postular candidatos a ocupar los cargos de elección popular sujetos a renovación, según el proceso electivo de que se trate.

Por lo antes expuesto, este órgano jurisdiccional:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se confirma el Acuerdo CG/AC-060/13 de catorce de mayo de dos mil trece, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, en la porción que fue materia de impugnación.

SEGUNDO. Se deja a salvo el derecho de la actora para que de estimarlo necesario haga valer las acciones que estime pertinentes en relación con el alegado indebido uso de sus documentos personales ante las autoridades competentes.

NOTIFÍQUESE personalmente a la actora; **por oficio**, con copia certificada de la presente sentencia, al Instituto Electoral del Estado de Puebla y al Partido Movimiento Ciudadano; y **por estrados** a los demás interesados, conforme a lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3; 27, 28, 29, párrafo 1; y 84, párrafo 2, del mencionado ordenamiento.

Archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTALÓRA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**ARMANDO I. MAITRET
HERNÁNDEZ**

**HÉCTOR ROMERO
BOLAÑOS**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MONTSERRAT RAMIREZ ORTIZ

JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTES: SM-JRC-124/2013 Y SM-JRC-125/2013 ACUMULADOS

ACTORES: PARTIDO SOCIALDEMÓCRATA DE COAHUILA Y PARTIDO PROGRESISTA DE COAHUILA

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA

MAGISTRADO PONENTE: MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

SECRETARIO: JUAN DE JESÚS ALVARADO SÁNCHEZ

Monterrey, Nuevo León, treinta de enero de dos mil catorce.

Sentencia que **revoca**, en la parte conducente, la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza en el juicio electoral 118/2013, al considerar que fue incongruente la forma en que el Tribunal responsable realizó el control de convencionalidad *ex officio*; y, en consecuencia, se **confirma** el acuerdo 65/2013, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, relativo a las reglas para la integración de las fórmulas de candidatos por ambos principios a diputados al congreso de dicha entidad federativa para el período 2015-2017.

GLOSARIO

Acuerdo 65/2013:	Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, relativo a las reglas para la integración de las fórmulas de candidatos por ambos principios a diputados al congreso del estado de Coahuila de Zaragoza, para el período 2015-2017
Código electoral local:	Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza
Consejo local:	Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza
CoIDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Ley de medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Ley de medios local:	Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza
PPC:	Partido Progresista de Coahuila
PSD:	Partido Socialdemócrata de Coahuila
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal responsable:	Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza

1. ANTECEDENTES DEL CASO.

1.1. Inicio del proceso electoral. El uno de noviembre de dos mil trece, dio inicio el proceso electoral ordinario dos mil trece-dos mil catorce para la renovación del congreso del estado de Coahuila de Zaragoza.

1.2. Acuerdo 65/2013. El trece de noviembre siguiente, el Consejo local emitió el Acuerdo 65/2013, a través del cual se establecieron las reglas para la integración de las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, para la conformación del congreso estatal en el período 2015-2017.

2

1.3. Juicio electoral. El dieciséis del mismo mes, el PPC promovió juicio electoral contra el referido acuerdo, el cual fue resuelto el tres de diciembre de dos mil trece por el Tribunal responsable, en el sentido de modificar tal determinación.

2. COMPETENCIA.

Esta sala regional es competente para resolver el presente asunto, en virtud de que se controvierte una sentencia del Tribunal responsable, emitida dentro de un juicio relacionado con la elección de integrantes del congreso del estado de Coahuila de Zaragoza.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley de medios.

3. ACUMULACIÓN.

En estos juicios existe identidad en la pretensión, autoridad responsable y acto reclamado.



Por tanto, atendiendo al principio de economía procesal y con el fin de evitar la emisión de sentencias contradictorias, lo conducente es decretar la acumulación del expediente SM-JRC-125/2013 al SM-JRC-124/2013, por ser éste el primero en recibirse y registrarse en esta sala regional, debiendo glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los autos del expediente acumulado.

Esta determinación encuentra apoyo en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de medios y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4. CAUSAL DE IMPROCEDENCIA Y REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.

4.1. Requisitos de procedencia.

Ambos medios de impugnación reúnen los requisitos generales y especiales previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 86 y 88 de la Ley de medios, en atención a las siguientes consideraciones.

4.1.1. Oportunidad. Se promovieron dentro del plazo legal de cuatro días, ya que la resolución impugnada fue dictada el tres de diciembre de dos mil trece y las demandas se presentaron el siete posterior.¹

3

4.1.2. Forma. Ambas demandas se presentaron por escrito ante la autoridad señalada como responsable, en ellas consta la denominación del respectivo partido actor, así como el nombre y firma de quienes en cada caso promueven en su representación. Asimismo, se identifica la resolución impugnada y, por último, se mencionan hechos, agravios y los artículos supuestamente violados.

4.1.3. Legitimación y personería. Los actores están legitimados por tratarse de partidos políticos, los cuales acuden, en los dos casos, mediante su representante propietario ante el Consejo local.

A juicio de esta sala regional, la circunstancia de que Samuel Acevedo Flores, representante del PSD, haya omitido acudir como actor o tercero interesado a la instancia local no implica que se encuentre impedido para promover el juicio de revisión constitucional electoral, porque “no tiene reconocida su personalidad dentro del juicio del que se deriva el acto reclamado”, como lo argumenta el Tribunal responsable, toda vez que este tribunal electoral ha sostenido que el

¹ En cuanto al expediente SM-JRC-124/2013, véase fojas 18 y 118 del expediente principal. En el SM-JRC-125/2013, véase fojas 22 y 118 del expediente principal.

supuesto de representación se satisface cuando el promovente es representante ante el órgano electoral administrativo que haya tenido la calidad de autoridad responsable en la instancia local, tal como se advierte en la jurisprudencia 2/99 de rubro, "PERSONERÍA, LA TIENEN LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES MATERIALMENTE RESPONSABLES, AUNQUE ÉSTOS NO SEAN FORMALMENTE AUTORIDADES RESPONSABLES NI SUS ACTOS SEAN IMPUGNADOS DIRECTAMENTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL".² En el caso, el referido ciudadano es representante del PSD ante el Consejo local, carácter que se acredita con el oficio número IEPCC/SE/5579/2013, expedido por la secretaria ejecutiva del referido instituto local,³ lo cual lo habilita para impugnar la resolución emitida por el Tribunal responsable.

Por otra parte, se tiene reconocida la personería de Sixto Ávila Tronco como representante del PPC, en virtud de que la citada persona fue quien interpuso la impugnación a la que recayó la resolución combatida.

4

4.1.4. Definitividad y firmeza. En la legislación electoral local no existe algún medio de impugnación para modificar o revocar la sentencia controvertida, en conformidad con el artículo 71 de la ley adjetiva local, pues en la resolución no se declaró, de oficio, la inaplicabilidad de una norma por oposición con la Constitución local, que posibilite su revisión por el Tribunal Superior de Justicia.⁴

4.1.5. Violación a preceptos constitucionales. Se acredita porque en uno de los escritos se hacen valer presuntas violaciones a los artículos 17 y 41 de la Constitución federal, y en el otro, si bien no se invocan, ha sido criterio de este tribunal electoral que este requisito debe entenderse en un sentido formal, es decir, como un requisito de procedencia, no como el resultado del análisis de los agravios propuesto por el promovente, en virtud de que ello implicaría entrar al fondo del juicio.⁵

² Consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 3, año 2000, pp. 19 y 20. Las tesis y jurisprudencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden consultarse en el sitio <http://portal.te.gob.mx>.

³ Véase foja 19 del expediente del juicio SM-JRC-124/2013.

⁴ El artículo 158, párrafo tercero, de la Constitución local, prevé que "[c]uando la autoridad jurisdiccional considere en su resolución que una norma es contraria a esta Constitución, con base en lo establecido por el artículo 133 de la Constitución federal, deberá declarar de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto. En este supuesto, el Tribunal Superior de Justicia podrá revisar la resolución en los términos que disponga la Ley".

⁵ Véase la Jurisprudencia 2/97 de rubro "JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA", consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 1, año 1997, pp. 25 y 26.



4.1.6. Violación determinante. Se cumple con tal requisito, ya que la cuestión litigiosa versa sobre el alcance de las reglas a que se sujetarán los partidos políticos para la integración de las fórmulas de candidatos a diputados locales por ambos principios al congreso del estado de Coahuila de Zaragoza, lo que podría incidir en la definición de quienes integrarán la próxima legislatura, de ahí que, evidentemente, lo que en este asunto se defina trascendería a los resultados de los comicios en curso en dicha entidad.

4.1.7. Factibilidad de la reparación solicitada. Tal circunstancia es posible dentro de los plazos electorales y antes de la fecha constitucional y legalmente prevista para la instalación del congreso de Coahuila, pues la fecha legalmente fijada para el registro de candidatos a diputados iniciará hasta el diecinueve de mayo del presente año, en tanto que la instalación de la legislatura tendrá verificativo el primero de enero de dos mil quince.⁶

5. ESTUDIO DE FONDO.

5.1. Planteamiento del caso.

5.1.1. Controversia en la instancia local. En el juicio electoral que dio origen a la presente cadena impugnativa, el PPC cuestionó el Acuerdo 65/2013, haciendo valer como inconformidades, esencialmente, las siguientes:

a) En su primer agravio, manifestó que le perjudicaba “el resolutivo TERCERO del acuerdo 65/2013”, al establecer que los candidatos suplentes de las fórmulas de candidatos a diputados por ambos principios presentadas por los partidos políticos debían ser del mismo género que los propietarios, pues si bien “en la legislación local, se dispone la atribución de emitir reglas por parte del Consejo General, para garantizar la obligación normativa de los partidos a impulsar la paridad de género, [...] no le faculta al máximo órgano de dirección a establecer obligaciones no previstas e incluso que van más allá de las reglas dispuestas en la ley [...] concretamente la determinación de obligar a los partidos [a que] los candidatos suplentes a diputados por ambos principios [deben] ser del mismo género que el candidato propietario”.

⁶ El artículo 146, párrafo 2, del Código electoral local, dispone que el registro de candidatos a diputados por ambos principios, comenzará cuarenta y ocho días antes de la elección (que se realizará el seis de julio de dos mil catorce) y durará cuatro días. Por su parte, en conformidad con el numeral 46 de la Constitución local, la instalación del congreso acontecerá el primero de enero de dos mil quince.

b) En el agravio segundo planteó que con las reglas contenidas en el Acuerdo 65/2013 se violaba el derecho del PPC a postular a sus candidatos y transgredía su derecho de autodeterminación, al concederse al Consejo local la facultad para hacer las sustituciones de candidatos al momento de realizar la asignación de diputados de representación proporcional, pues no existía fundamento legal alguno para ello, lo que conlleva que la asignación no se haga con base en las listas presentadas por los partidos políticos, sino que la autoridad electoral administrativa sería quien “escogería” a las personas para asignarle las diputaciones, con lo que, además, se vulneraban derechos de la militancia de los institutos políticos. Como argumento a mayor abundamiento señaló que “el legislador prevé en toda la legislación la integración de la legislatura [...] con números noes, por lo que la paridad de principio no se produce, ni se cumple tan sólo con la conformación del Congreso”.

6

c) En el tercer agravio (identificado como cuarto en la demanda) manifestó que le causaba perjuicio que con el Acuerdo 65/2013 se obligara a los partidos políticos a presentar su lista de candidatos a diputados de representación proporcional antes de la jornada electoral, “toda vez que la autoridad responsable, pretende sustituir a los órganos y procedimientos estatutarios que cada partido tiene para [el] efecto [de la asignación], [y] pretende de forma arbitraria obligar a los partidos políticos a presentar una lista de preferencia, [lo que es un] hecho contrario a la [c]onstitución [...], pues en ninguna parte se establece la disposición de que [...] presenten listas que sustituyan la voluntad popular”.

Estos cuestionamientos fueron analizados por el Tribunal responsable en cinco agravios,⁷ mismos que desestimó con base en las consideraciones siguientes:

1. Al calificar como infundado el agravio relativo a la obligación de que los candidatos suplentes sean del mismo género que los registrados como propietarios, esencialmente, razonó que si bien el legislador coahuilense no previó dicha obligación normativa, como se encuentra regulada en el Acuerdo 65/2013, del sistema normativo constitucional, internacional y local a que hace

⁷ El Tribunal responsable consideró que los planteamientos del PPC eran cinco agravios, que sintetizó así: “PRIMER AGRAVIO. Encaminado a combatir la regla de que los candidatos a diputados locales por ambos principios, en calidad de propietario y suplente, pertenezcan al mismo género”. “SEGUNDO AGRAVIO. Encaminado a evidenciar la ilegalidad de la regla que obliga a los partidos políticos a presentar una lista de prelación de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional en dos segmentos por género”. “TERCER AGRAVIO. Encaminado a evidenciar que la integración del congreso del estado en números noes hace imposible el cumplimiento del principio de paridad”. “CUARTO AGRAVIO. Enderezado en contra de la facultad de la autoridad responsable de asignar las diputaciones de representación proporcional, haciendo las sustituciones necesarias para cumplir con el principio de paridad en la integración del congreso del estado”. “QUINTO AGRAVIO. Enderezado a combatir la exigencia de que los partidos políticos registren sus listas de candidatos de representación proporcional antes de la jornada electoral”.



referencia en el marco normativo inserto en el fallo, resultaba evidente que “la orientación del objetivo de dichas disposiciones [es] la consecución de [...] la equidad entre ambos géneros, sin que se privilegie uno sobre el otro”.

Asimismo, argumentó que, al contemplarse en el Acuerdo 65/2013 que los candidatos propietario y suplente de una fórmula de diputados sean del mismo género “se garantiza el cumplimiento de los fines últimos que se pretenden lograr, a través de una medida afirmativa que busca la eficacia del cumplimiento de los principios de paridad, equidad y alternancia, a efecto de no generar fraudes y/o elusiones a la ley”.

2. Respecto al planteamiento que identificó el Tribunal responsable como ilegalidad de la regla que obliga a los partidos políticos a presentar una lista de prelación de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional en dos segmentos por género, estimó que tal cuestión fue declarada infundada “en los juicios electorales 41/2013 al 44/2013 acumulados”, resueltos el trece de mayo de dos mil trece, y que aunque tal determinación fue revocada por esta sala regional al resolver el juicio de revisión constitucional SM-JRC-18/2013 y acumulados, ni la sentencia de esta instancia federal ni la emitida por la sala superior de este tribunal electoral en el recurso de reconsideración SUP-REC-036/2013 lo vinculaban, pues lo resuelto en dichos juicios estaba referido a impugnaciones respecto a la integración de las listas de regidores de representación proporcional.

3. El agravio tercero de la síntesis del Tribunal responsable, relativo a que la integración del congreso local en números no pares hace imposible el cumplimiento del principio de paridad, fue desestimado, esencialmente, porque consideró que “la forma particular de integración impar y toma de decisiones del [c]ongreso del [e]stado no puede constituirse, como lo pretende el enjuiciante, en una excepción al cumplimiento de las reglas de paridad contenidas en el Código Electoral, pues la conformación integral del sistema electoral coahuilense (Constitución Local-Código Electoral), se encuentra evidentemente encaminado a privilegiar la consecución de dicho principio”.

4. El Tribunal responsable desestimó el planteamiento relativo a la facultad del Consejo local para hacer las sustituciones de candidatos al momento de la asignación para garantizar la paridad en la integración del congreso; lo anterior, al considerar que en la regla sexta del acuerdo: “la facultad de sustitución a favor del Instituto Electoral, se refiere única y exclusivamente a la postulación de los candidatos por parte de los partidos políticos en la fase relativa al registro de las listas respectivas mas no a la integración del congreso del estado, con

posterioridad a la obtención de los resultados de la jornada electoral”, esto es, por concluir que “la regla contenida en el punto SEXTO del acuerdo impugnado, no tiene los alcances ni efectos de los que se duele el accionante en su escrito de demanda”.

Asimismo, estimó que los planteamientos del PPC eran infundados porque en los términos en que se aprobó el Acuerdo 65/2013 no se previó “tal circunstancia”, sino que en ella se contiene la atribución del citado órgano electoral para realizar requerimientos a los partidos políticos que no cumplan con las reglas de equidad y paridad en la integración de sus fórmulas y listas de diputados por ambos principios.

5. Finalmente, al dar contestación a la inconformidad que identificó como “quinto agravio”, el Tribunal responsable estimó que no le asistía razón al PPC, “pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146, numeral 2, del Código Electoral, en relación con el artículo 63, numeral 2, del mismo cuerpo normativo, las listas de diputados por ambos principios deben quedar integradas para su registro en las fechas programadas, las cuales evidentemente son antes de la celebración de los comicios, ello con el objeto de dotar de mayor certeza al proceso electoral”.

8

No obstante que desestimó los agravios vertidos por el PPC, de manera adicional el Tribunal responsable consideró que, en plenitud de jurisdicción, podía “analizar si el [Consejo electoral local] cuenta o no con la facultad de realizar [al momento de la asignación de diputados] los ajustes y sustituciones que considere pertinentes y necesarias a las listas registradas por los partidos políticos de sus candidatos a diputados de representación proporcional”, sobre la base de lo que denominó un control de convencionalidad *ex officio*” y ordenó modificar el Acuerdo 65/2013 “ante la falta de certeza que genera [...], al no contemplar, ni regular la facultad de la autoridad responsable, relativa a la sustitución de candidatos en el momento de realizar las asignaciones de representación proporcional en la conformación definitiva del [congreso estatal], [por lo] que [estimó que] resulta[ba] procedente incluir expresamente en el acuerdo impugnado, la regla SÉPTIMA, en la que se faculte al Instituto Electoral para realizar las sustituciones o ajustes necesarios en las asignaciones de representación proporcional”.

5.1.2. Problemas jurídicos a resolver. En este juicio, el PPC únicamente cuestiona las consideraciones del Tribunal responsable en que declaró infundado su agravio relacionado con la obligación de que los candidatos suplentes postulados sean del mismo género que el propietario, es decir, la



contestación al agravio primero de la síntesis realizada en la sentencia, así como las razones que sustentan el estudio adicional que como “control de convencionalidad *ex officio*” realizó dicho órgano jurisdiccional.

Por su parte, el PSD expresa argumentos para inconformarse con la modificación ordenada, al considerar que la sentencia es incongruente, puesto que, en su perspectiva, con el estudio adicional mediante el control de convencionalidad *ex officio* efectuado en la sentencia, existe una extralimitación en las facultades del Tribunal responsable, toda vez que analizó cuestiones que no formaron parte de la litis del juicio electoral, ya que los agravios que le fueron planteados por el PPC fueron desestimados en su totalidad.

Ahora bien, ninguno de los partidos actores cuestiona las demás consideraciones que contiene el fallo impugnado, es decir, los razonamientos que sustentan la contestación de los agravios segundo al quinto de la síntesis realizada por el Tribunal responsable, por lo que, al no haber sido controvertidas, las mismas deben seguir rigiendo el sentido del fallo objetado.

Por tal razón, tomando en cuenta los argumentos expresados por el PPC, esta sala regional debe establecer si fue indebido que el Tribunal responsable haya considerado válida la regla tercera del Acuerdo 65/2013, en la que se dispone que los partidos políticos tienen la obligación de postular candidatos propietarios y suplentes del mismo género.

9

Por otra parte, el PSD plantea como agravio esencial la incongruencia de la sentencia objetada al considerar que, a pesar de haberse desestimado los agravios expresados en el juicio electoral, al realizarse un control de convencionalidad *ex officio* se estudiaron cuestiones ajenas a la litis. En ese sentido, esta sala regional debe determinar si a la luz de la controversia planteada, era necesario o pertinente que dicha autoridad jurisdiccional efectuara el referido control para concluir que el Consejo local cuenta con facultades para que, al momento de la *asignación* de diputados de representación proporcional, pueda hacer las sustituciones y/o ajustes necesarios para garantizar la paridad en la *integración* del congreso estatal. Dicho de otra manera, si fue correcto que realizara una adición al acuerdo que establece las reglas para el *registro* de candidatos, para incluir una séptima regla relativa a la forma en que se tiene que hacer la *asignación* de diputaciones de representación proporcional.

Para determinar lo anterior, se estudiará en primer lugar el agravio invocado por el PPC, relativo a que el Tribunal responsable indebidamente convalidó la regla

tercera del Acuerdo 65/2013, que dispone que en las fórmulas y listas de candidatos a diputados por ambos principios los suplentes deben ser del mismo género que el propietario. En segundo término, se estudiarán los agravios expresados por el PSD,⁸ con el objeto de determinar si fue incongruente la forma en que el Tribunal responsable realizó el control de convencionalidad *ex officio* que lo llevó a incluir una regla relacionada con la asignación de diputados de representación proporcional. Sólo en la medida en que la respuesta sea afirmativa, en tercer lugar, será procedente estudiar los planteamientos que combaten las consideraciones con que el Tribunal responsable justificó la inclusión de esa regla en específico.

5.2. Los candidatos suplentes de las fórmulas de diputados por ambos principios deben ser del mismo género que los propietarios.

10

El PPC manifiesta, esencialmente, que el Tribunal responsable realizó una incorrecta interpretación de los artículos 17 y 18 del Código electoral local, porque en el procedimiento de asignación de curules en la legislatura estatal, previsto en el artículo 18 del mismo ordenamiento, no se garantiza la paridad y equidad de género en la integración del órgano, sino que dicho principio se tutela únicamente hasta la postulación de candidatos, por lo que no existe obligación de que los candidatos suplentes sean del mismo género que los propietarios, pues no hay norma que autorice la determinación del Consejo local para que los candidatos suplentes sean del mismo género que los propietarios.

El PPC sustenta su afirmación, fundamentalmente, en una interpretación literal del artículo 17, párrafo 1, del Código electoral local,⁹ que sólo se refiere a los candidatos propietarios de las fórmulas postuladas por ambos principios.

El Tribunal responsable desestimó tal pretensión a partir de una interpretación sistemática y teleológica de lo previsto en los párrafos 1 y 2 del artículo 17 del Código electoral local, cuyo entendimiento y alcance lo determinó en función del artículo 27 de la Constitución local, que establece como imperativo que en la

⁸ Tales agravios son: los expresados por el PSD, relativos a que el fallo es carente de “congruencia lógica y jurídica”, porque el Tribunal responsable se extralimitó en sus facultades al analizar una cuestión que no le fue planteada en la demanda del juicio electoral, así como que realizó una “indebida interpretación del principio pro persona y violenta dicho principio en perjuicio de la vida interna de los partidos políticos [al] desvirtuarlo en un principio pro género”, con lo que, en su concepto, altera el derecho de las personas de participar en la vida política de la entidad; así como el planteamiento realizado por el PSD, en que aduce que no existe una disposición en la normatividad electoral coahuilense que faculte al Consejo local para realizar sustituciones o ajustes al momento de la asignación de diputados de representación proporcional con el objeto de garantizar la paridad de género en la integración del congreso.

⁹ El referido precepto, en lo conducente, dispone: “Artículo 17. 1. Los partidos políticos impulsarán la paridad de género, por lo que los candidatos propietarios a diputados por ambos principios de cada partido político deberá ser de 50% de un mismo género, salvo que los candidatos hayan sido electos mediante procesos que involucren la participación directa de los afiliados, adherentes o simpatizantes de los partidos políticos [...]”.



postulación y registro de candidatos, los partidos políticos deberán garantizar la equidad de género, y de su concreción legal en el artículo 35, párrafo 1, inciso p,¹⁰ del referido ordenamiento legal, como una de las obligaciones que deben cumplir los partidos políticos.¹¹

El razonamiento del Tribunal responsable resulta acertado. Por un lado, los artículos 1, párrafos primero y tercero, 4, párrafo segundo, de la Constitución federal; 1 de la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer; 2 y 3 de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 2, incisos a) y f), 3 y 4 de la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación sobre la Mujer; 4, inciso j, y 5, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, constituyen un bloque que define el alcance de los derechos político-electorales de la mujer y la obligación del Estado de generar progresivamente condiciones de igualdad en el acceso a las funciones públicas del país.

Por otro lado, de una interpretación sistemática se obtiene que las previsiones del citado artículo 17 del Código electoral local, se enmarcan dentro del deber de los partidos políticos para garantizar la equidad de género reconocida en el artículo 27 de la Constitución local y concretada en el numeral 35 del referido ordenamiento legal. Además, el párrafo 2, del artículo 17, establece que tratándose de las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, deberán integrarse por segmentos de dos candidatos, uno de cada género y que en cada uno de los segmentos habrá una candidatura de género distinto, de manera alternada. Esto evidencia claramente, que la disposición controvertida forma parte de un sistema creado por el legislador de Coahuila, orientado a abatir la desigualdad y los techos de cristal¹² en relación con el acceso de las mujeres a un cargo de elección popular en el congreso estatal.

11

Por su parte, de una interpretación teleológica de tal disposición,¹³ es razonable sostener, como lo hizo la autoridad administrativa electoral, que si bien la norma

¹⁰ "Artículo 35. 1. Son obligaciones de los partidos políticos: [...] p) Garantizar la equidad y procurar la paridad de género en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular [...]".

¹¹ Al respecto, véase la sentencia pronunciada por esta sala regional en el juicio de revisión constitucional electoral SM-JRC-18/2013 y acumulados.

¹² Los techos de cristal son el conjunto de normas no escritas enraizadas en la cultura, las instituciones y la estructura social, que dificultan o impiden a las mujeres acceder a puestos de decisión. Se les denomina "de cristal" porque son, hasta cierto punto invisibles, al no provenir de una ley o política expresa. Véase la sentencia del juicio SUP-JDC-1080/2013 y acumulados.

¹³ El propósito o finalidad de una disposición jurídica es un concepto normativo, el cual se construye a partir de las intenciones previstas por el legislador y del propio sistema legal, que en última instancia se identifican con el cambio o estado social que se pretende alcanzar o mantener, según sea el caso. Véase Barak, Aharon, *Purposive Interpretation in Law*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2005, pp. 110 y ss. De las ideas a este respecto de Barak existe traducción española en Barak, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un*

está expresamente referida a los candidatos propietarios, también debe ser considerada para los suplentes, porque con ello se garantiza, de manera real y efectiva que, ante la eventualidad de que el propietario no pueda ejercer el cargo, la correspondiente sustitución se hará con un candidato o candidata del mismo género, con lo que se logra que dicho género se encuentre representado y no pierda esa curul en la conformación del congreso local ante la eventualidad de que el propietario no acuda a ejercer el cargo o con posterioridad se separe del mismo.¹⁴

Ello, porque el eje rector de la disposición legal y su desarrollo por parte de la autoridad administrativa, contenido en el Acuerdo 65/2013, es la consecución de ese fin, con lo que la aplicación de tal regla evidentemente busca que en la postulación de candidatos y la conformación del congreso se tienda, en la mayor medida posible, al logro de la equidad, así como favorecer un paulatino equilibrio entre géneros en la integración del órgano legislativo.

12

Por ello es correcto que el Tribunal responsable haya considerado que en el Acuerdo 65/2013 se garantiza que esa equidad se refleje en el ejercicio del cargo y, por ende, todos los suplentes que integren las fórmulas de candidatos deberán pertenecer al mismo género que los propietarios, independientemente del principio por el cual sean elegidos, porque si el objetivo de la norma es limitar la discriminación de un género sobre otro, únicamente de esta manera se conseguiría el efecto útil de la disposición.

La anterior interpretación resulta acorde con el criterio que al respecto ha asumido la Sala Superior de este tribunal electoral, y que se ha recogido en la jurisprudencia 16/2012, de rubro: **“CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO”**,¹⁵ que si bien derivó del análisis de la legislación electoral federal, las razones que lo sustentan son aplicables a la legislación coahuilense, puesto que el mismo deriva de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 4, 51, 57, 63 de la Constitución federal, máxime que en el mismo subyace la finalidad que se ha precisado en párrafos precedentes, es decir, que la medida busca garantizar que de resultar electos dichos candidatos y presentarse la ausencia

tribunal constitucional en una democracia, trad. Estefanía Vela Barba, México, SCJN, 2008, pp. 53 y ss.

¹⁴ Sobre tal cuestión, al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, la Sala Superior de este tribunal consideró que: “si los candidatos propietarios cumplen con la regla prevista en el artículo 219, párrafo 1, del código electoral sustantivo, los suplentes también lo harán. De esta forma, si llegaran a presentarse vacantes en los propietarios, éstos serían sustituidos por personas del mismo género y, por lo tanto, se conservaría el equilibrio de género no sólo en las candidaturas, sino también en la ocupación de los cargos respectivos”.

¹⁵ Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, número 10, 2012, pp. 19 y 20.



del propietario, éste será sustituido por una persona del mismo género, lo que, además trascenderá al ejercicio del cargo, favoreciendo la protección más amplia del derecho político-electoral de voto pasivo.

Aunado a ello, al retomar los datos que muestran la desigualdad real entre hombres y mujeres,¹⁶ la autoridad jurisdiccional local privilegió la aplicación de la perspectiva de género en las sentencias judiciales. Por tanto, el hecho de que candidatos propietarios y suplentes sean del mismo género es una medida que busca fomentar el derecho a la igualdad y hacer que se manifieste como principio fundamental en la búsqueda de soluciones acordes con la reducción de la brecha de desigualdad y la eliminación de formas de discriminación.

5.3. La forma en que el Tribunal responsable realizó el control de convencionalidad *ex officio* fue incongruente.

El PSD manifiesta, esencialmente, que de manera indebida el Tribunal responsable modifica el acuerdo cuestionado en la instancia local, para incluirle una séptima regla, con base en el estudio de cuestiones ajenas a la litis sustentando en lo que denominó un “control de convencionalidad *ex officio*”.

Asiste la razón al PSD. Si bien los órganos jurisdiccionales se encuentran obligados a realizar un control de convencionalidad *ex officio*, dicha facultad –de acuerdo con la interpretación constante de la CoIDH– debe de realizarse dentro del marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Específicamente, en congruencia con las bases constitucionales que articulan las garantías para el debido proceso,¹⁷ los tribunales pueden hacer dicho control, siempre que las cuestiones que se introduzcan: a) se encuentren íntimamente conectadas con el objeto de la controversia, b) se constituyan en presupuestos de éste, o c) se trate de aspectos que son indispensables para el dictado de una sentencia. De ser necesario, en estos casos se debe dar oportunidad a los interesados para que fijen su posición sobre los aspectos introducidos por el juzgador.

13

¹⁶ En la resolución controvertida, el Tribunal responsable enfatizó el contexto adverso en el que se ha desenvuelto la participación política de las mujeres. Previo a insertar un cuadro que denomina “Evolución del número de diputadas en el Congreso del Estado de Coahuila de 1961 a 2003” (sic), refiere que: “históricamente, desde el año 1961 hasta 2005, la participación de la mujer en el [c]ongreso [l]ocal ha sido en un porcentaje mínimo o nulo”. Incluso, dicho contexto adverso se ha mantenido, pues actualmente la LIX legislatura estatal sólo cuenta con seis diputadas en funciones, de un total de 25. Véase la página electrónica del Congreso local (<http://www.congresocoahuila.gob.mx>), específicamente en el vínculo denominado Estadística Parlamentaria (<http://187.216.63.135/ep59/default.aspx>)

¹⁷ El *due process of law* o “debido proceso” suele ser denominado por la jurisprudencia y, siguiendo a ésta, por la doctrina mexicana como “formalidades esenciales del procedimiento”. Sobre el origen de este derecho y su contenido, véase a Couture, Eduardo J., *Estudios de Derecho Procesal Civil*, 3ª ed. (reimpresión), Buenos Aires, Depalma, 1998, tomo I (La Constitución y el Proceso Civil), pp. 58 y ss.

El marco constitucional¹⁸ y legal¹⁹ que rige la actuación del Tribunal responsable revela que, en el ejercicio de sus atribuciones, dicho órgano debe constreñirse a resolver las controversias que se someten a su conocimiento, por lo que los pronunciamientos que está en aptitud de efectuar válidamente, son aquellos referidos a lo formulado por las partes, o bien aquellos otros que resultan necesarios para la consecución de esa finalidad (la resolución de la controversia).

Así, el Tribunal responsable debe sujetar su actuación a las pretensiones de las partes, pues atento a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley de medios local, en la demanda se debe identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo y mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, señalando los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados, lo que fija la litis a resolver, circunscribiendo su resolución a tales planteamientos, decidiendo sólo aquello que forme parte del objeto de debate en el proceso o, más propiamente, del objeto del litigio,²⁰ sin dejar de atender planteamiento alguno o ir más allá de lo pretendido.²¹

- 14 Si la demanda cumple con todos los requisitos, el Tribunal responsable tiene el imperativo de resolver el fondo de la cuestión planteada,²² cumpliendo con los parámetros que al respecto establece el artículo 68 de la Ley de medios local, esto es, hacerse constar por escrito y contener, entre otros requisitos, el resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos, en su caso, el análisis de las pretensiones y contrapretensiones de las partes, es decir, el tema de la decisión, los fundamentos legales y los motivos y razones consecuentes, así como los puntos resolutivos y sus efectos y, en su caso, el plazo para su cumplimiento.

¹⁸ Al respecto, véase los artículos 36 y 135 de la Constitución local.

¹⁹ Véase artículos 2, 6, 9, 39, 40 y 41 e la Ley de medios local.

²⁰ “El litigio gira alrededor del contenido de sentencia solicitado por el actor...El contenido de sentencia petitionado por el actor determina el alcance del objeto litigioso”. Schwab, Karl Heinz, *El objeto litigioso en el proceso civil*, trad. de Tomas A. Banzhaf, Buenos Aires, EJEA, 1968, pp. 242 y 243.

²¹ Tal cuestión consagra el imperativo constitucional relativo a que la función jurisdiccional electoral debe observar, entre otros, el principio de imparcialidad, y atender exclusivamente al mandato del derecho en la resolución de las controversias de su competencia.

²² Tanto la facultad de decisión del Tribunal responsable como su libertad de actuación al momento de resolver, conforme al marco jurídico sólo se advierte de lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley de medios local, que establece el deber de suplir las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos o, en todo caso, conforme al diverso numeral 70, si se omite señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada en que resolverá tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto, libertad que se encuentra acotada por la propia normatividad, puesto que será sólo en la medida en que sea necesario para resolver el asunto y siempre y cuando los agravios se desprendan de los hechos narrados, porque el objeto del litigio está sujeto a las pretensiones de las partes, con independencia de la forma en que se planteen o no, pues son éstas las que otorgan al Tribunal responsable la posibilidad de decidir la controversia, debiendo existir congruencia entre lo resuelto y las conclusiones alcanzadas con el estudio que al efecto se realice.



En concordancia con lo previsto en el artículo 71 de la Ley de medios local,²³ aun en aquellos casos en los cuales el Tribunal responsable decreta la modificación del acto o resolución controvertido, se debe hacer con motivo del acogimiento total o al menos parcial de las violaciones que han sido planteadas, mas no cuando todas ellas han sido rechazadas o desestimadas, o bien cuando se actualice alguno de los supuestos señalados al inicio de este apartado.

Este marco jurídico revela que los medios de impugnación previstos en la Ley de medios local constituyen procedimientos de naturaleza principalmente adversarial,²⁴ en los que la actuación desplegada por el Tribunal responsable debe circunscribirse al cumplimiento de las atribuciones que el marco jurídico le impone y autoriza, dentro de las cuales se encuentra la de resolver, de manera completa e imparcial, sólo las controversias que las partes le plantean, sin dejar de analizar ningún agravio, pero tampoco cuenta con atribución para resolver una cuestión ajena o claramente desvinculada de la contienda, pues de hacerlo así incurre en una abstención indebida o, en su caso, en una extralimitación de sus facultades decisorias, cuestiones que resultan contrarias a Derecho.

Ahora bien, los órganos jurisdiccionales se encuentran obligados a llevar a cabo el control de convencionalidad *ex officio*,²⁵ en atención al deber de garante

15

²³ Dicho precepto contempla los efectos que podrán tener las sentencias del Tribunal responsable, que pueden ser: confirmar, revocar o modificar el acto o resolución impugnada, reponer el procedimiento del acto o resolución impugnada, o, bien, sobreseer cuando concurra alguna de las causales previstas por el artículo 43 de la Ley de medios local.

²⁴ El modelo procesal adversarial se caracteriza por la existencia de contienda entre dos o más partes. Damaska señala que este modelo “surge a partir de una contienda o disputa: se desarrolla como el compromiso de dos adversarios ante un juez relativamente pasivo, cuyo deber primordial es dictar un veredicto.” Mirjan R., Damaska, *Las caras de la justicia y el poder del Estado. Análisis comparado del proceso legal*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2000, p. 13.

²⁵ El control de convencionalidad se ha entendido por la CoIDH como una obligación de los Estados –y de sus jueces– que han ratificado un tratado internacional, como la Convención Americana, de velar porque los efectos de las disposiciones de ese tratado no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin. La misma institución interamericana incluyó el término “*ex officio*” al control referido al establecer que dicha regularidad convencional debía realizarse por los jueces dentro del marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, interpretación que ha sido una constante en las resoluciones de la citada Corte, desde dos mil seis a la fecha. En efecto, el control de convencionalidad *ex officio* se utilizó por primera vez por la Corte Interamericana en noviembre de 2006 (véase el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2006, Serie C No. 158, Párrafo 128). A partir de ahí, se ha reiterado entre otros, en los siguientes asuntos: *Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de Noviembre de 2009, Serie C No. 209, Párrafo 339; *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C No. 215, Párrafo 236; *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2010, Serie C No. 216, Párrafo 219; *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2010, Serie C No. 217, Párrafo 202; *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, Serie C No. 218, Párrafo 287; *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Serie C No. 219, Párrafo 176; *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, Serie C No. 220, Párrafo 225; *Caso Gelman*

impuesto por el artículo 1º de la Constitución federal,²⁶ pues ese control oficioso, desarrollado por la CoIDH y por la SCJN,²⁷ puede ser realizado con independencia de que se plantee en los agravios o conceptos de violación, teniendo como límite que el mismo se desarrolle dentro del marco competencial de cada autoridad, y sobre la base de que ese control no debe ejercerse siempre y sin excepción; de llevarse a cabo, este control debe considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad, así como las regulaciones procesales correspondientes.²⁸

El control de convencionalidad que las autoridades mexicanas están compelidas a realizar en el ejercicio de sus atribuciones implica interpretar las leyes y demás normas relevantes del caso de que se trate, a la luz de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (y en general, de los tratados internacionales incorporados al Derecho interno y que contengan normas sobre derechos humanos), con el propósito de verificar que resulten compatibles con ésta y así alcanzar la aplicación más amplia posible a las obligaciones internacionales contraídas.

16

Vs. Uruguay, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C No. 221, Párrafo 193; *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2011, Serie C No. 227, Párrafo 164; *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233, Párrafo 226; *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de noviembre de 2011, Serie C No. 238, Párrafo 93; *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2012, Serie C No. 246, Párrafo 303; *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de octubre de 2012, Serie C No. 252, Párrafo 318; y *Caso Gudiel Álvarez (Diario Militar) Vs. Guatemala*, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 noviembre de 2012, Serie C No. 253, Párrafo 330; *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 30 de noviembre de 2012, Serie C No. 259, Párrafo 142.

²⁶ Dicho deber se contiene en el párrafo tercero del referido precepto constitucional, en los términos siguientes: "Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley".

²⁷ Véase la tesis aislada P. LXIX/2011, de rubro: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS". 10a. época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, tomo 1, p. 552.

²⁸ La CoIDH ha razonado que esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, pero que debe ejercerse el control de convencionalidad *ex officio* en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, con lo que les otorga un margen de discrecionalidad judicial limitado por el ordenamiento jurídico interno o local. Véase, entre otros, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2006, Serie C No. 158, Párrafo 128; así como: *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Serie C No. 219, Párrafo 176. Por otra parte, la SCJN ha sostenido que "[l]a expresión *ex officio* no significa que siempre y sin excepción, los jueces deban hacer obligatoriamente el control de constitucionalidad de los derechos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte". Véase la tesis aislada 1a. CCCLX/2013, de la Primera Sala de la SCJN, de rubro "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU SIGNIFICADO Y ALCANCE", 10ª época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 13 de diciembre de 2013, p. 512.



Este ejercicio puede desarrollarse en diversos niveles, se encuentra modulado por los sistemas internos de control jurisdiccional y, eventualmente, en supuestos extremos puede conducir a la inaplicación o expulsión del ordenamiento de aquellos preceptos que se encuentren en oposición con las referidas normas de derechos humanos.²⁹ En ese sentido se ha sostenido que “el grado de intensidad lo determinará las competencias y regulaciones procesales correspondientes”.³⁰

Ahora bien, la característica *ex officio* que la CoIDH ha atribuido al control de convencionalidad consiste en que los jueces deben llevarlo a cabo con independencia de que las partes lo hayan solicitado o invocado, esto es, en palabras de la propia Corte, “esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto”.³¹ Sin embargo, este deber de ejercicio *ex officio* no se traduce en el desconocimiento o indiferencia de las exigencias jurídicas que articulan la actuación de la autoridad judicial de que se trate, como lo dispone el artículo 1º constitucional y la jurisprudencia de la CoIDH.

En este sentido, de manera consistente dicho órgano supranacional ha sostenido que el control de convencionalidad *ex officio* debe realizarse por los jueces dentro de sus respectivas competencias y regulaciones procesales correspondientes.³² En sentido similar se ha pronunciado la SCJN, al sostener que “[la] expresión [ex officio] significa que ese tipo de control lo pueden hacer por virtud de su cargo de jueces, aun cuando [...] no exista una solicitud expresa de las partes [...] significa que los juzgadores tienen la facultad de controlar las normas que van a aplicar de cara a la Constitución y a los tratados internacionales de los que México sea parte, [...] sin hacer a un lado los presupuestos formales y materiales de admisibilidad”.³³

17

²⁹ Véase, entre otros, a Carbonell, Miguel. *Introducción general al control de convencionalidad*, México, Porrúa, 2013, pp. 7, 38 y 39. Sobre cómo se despliega el control de convencionalidad en el ordenamiento mexicano, consúltase la resolución dictada por la SCJN en el asunto Varios 912/2010, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de octubre de 2011, que dio origen al criterio contenido en la tesis P.LXIX/2011, referida en la nota al pie número 27 precedente.

³⁰ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del Derecho procesal constitucional y convencional*, Madrid, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Marcial Pons, 2013, p. 733.

³¹ Véase CoIDH, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, Párrafo 128.

³² Un aspecto que no siempre ha sido lo suficientemente destacado, como lo expone García Ramírez: “...en ocasiones me parece que no hemos leído completa esta doctrina acerca del control de convencionalidad y hemos aceptado, por lo tanto, que se debe ejercer de oficio un control sin que lo invoquen o lo requieran los contendientes en cierto litigio, pero no siempre nos hemos fijado en la otra parte de esta doctrina, en la que invoca la acción de los jueces en la medida de sus competencias y dentro de los procedimientos establecidos para este fin”. García Ramírez, Sergio, *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: el control de convencionalidad*, México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2013, p. 25.

³³ Véase la tesis aislada 1a. CCCLX/2013, citada en la nota al pie 28.

La doctrina contemporánea ha sostenido que dicho control no “implica que el juez falle *extra petita* ni soslaye el principio de congruencia, en tanto el sentenciante se atiene a los puntos introducidos y a las circunstancias fácticas invocadas en el proceso y, para dilucidar la litis, sólo sujeta la selección del derecho aplicable a su concordancia con la CADH [...], tarea que válidamente podría moverse con independencia de las pretensiones de las partes”.³⁴

Lo anterior es, además, perfectamente coincidente con la naturaleza *ex officio* del control convencional, que en la medida en que se trata de “una nueva vertiente del principio *iura novit curia* (el juez conoce el Derecho y la jurisprudencia convencional)”,³⁵ está condicionada por algunos principios procesales “de inexcusable cumplimiento”,³⁶ particularmente los de contradicción y de congruencia, los cuales cuentan igualmente con cobertura constitucional³⁷ y convencional.³⁸

El principio de contradicción o del contradictorio, también identificado como el “derecho a la igualdad de armas procesales”,³⁹ implica, en lo que aquí interesa destacar, que las partes “tienen que poder conocer todos los materiales de hecho y de derecho que puedan influir en la resolución judicial”,⁴⁰ así como en

³⁴ Bazán, Víctor, “El control de convencionalidad: Incógnitas, desafíos y perspectivas”, *Contextos*, núm. 5, abril de 2013, p. 24. En sentido similar, se ha pronunciado Sergio García Ramírez, para quien “[e]l control de convencionalidad entraña la aplicación del orden supranacional, nacionalmente aceptado y colectivamente formulado, en lo que toca a definiciones de derechos y libertades, asignación de responsabilidades y consecuencias jurídicas de los hechos ilícitos contraventores de aquel orden. El control se acoge a lineamientos que le confieren congruencia en el examen de todas esas cuestiones. Además, representa esto mismo: congruencia, no ocurrencia con propósito puramente innovador o protagónico; puede ser el fruto de un activismo bien entendido, pero no podría (no debería) comprometerse con un activismo desbocado. Así las cosas, el control de constitucionalidad no dispersa ni atomiza, sino reúne y sistematiza”. García Ramírez, Sergio, “El control judicial interno de convencionalidad”, *Revista IUS*, vol. 5, no. 28, julio-diciembre, 2011, pp. 123-159.

³⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *ob. cit.*, p. 724.

³⁶ En este sentido, Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, “*iura novit curia*” y la aplicación del Derecho, Valladolid, Lex Nova, 2000, pp. 31 y ss.

³⁷ El artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución federal exige, para la emisión de un acto privativo de derechos, la realización de un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. En la jurisprudencia P./J.47/1995, de rubro “FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO”, el Pleno de la SCJN ha considerado dentro de tales formalidades el “dictado de una resolución que **dirima las cuestiones debatidas**” (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, tomo II, diciembre de 1995, pp. 133 y 134). Sobre el desahogo de esas fases procesales con respeto al principio del contradictorio como exigencia igualmente constitucional, véase la opinión y los precedentes de la propia SCJN citados por: Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso*, 3ª ed., México, Oxford University Press, 2007, pp. 63 y ss.

³⁸ Véase el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho de todo individuo a ser oído con las “debidas garantías” por un juez para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter.

³⁹ Así lo hace, por ejemplo, Picó i Junoy, Joan, *Las garantías constitucionales del proceso*, 2ª ed., Barcelona, J.M. Bosch, 2012, pp. 159 y 160.

⁴⁰ Montero Aroca, Juan; Gómez Colomer, Juan Luis; Montón Redondo, Alberto y Barona Vilar, Silvia, *Derecho jurisdiccional I. Parte general*, 14ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 324.



la posibilidad de ser oído, de manera equivalente, frente a cada actividad llevada a cabo por la contraria durante el transcurso del proceso.⁴¹

Al amparo de lo anterior, se ha estimado que “las partes deben tener permanente conocimiento de las normas jurídicas que se consideren aplicables al litigio tanto por la otra parte como por el juez y de las modificaciones que sobre este aspecto se produzca a lo largo del proceso”.⁴² En suma, lo que se pretende es que todos quienes intervienen en un litigio estén en aptitud de fijar su posición en relación a las cuestiones de hecho y de derecho sobre las que está centrada la controversia, pues de otra forma existiría el riesgo de que alguna de ellas quede inaudita, en detrimento de su derecho de defensa procesal.

En íntima conexión con lo que antecede, el principio de congruencia implica que los juzgadores no puedan introducir elementos ajenos o desvinculados a la controversia que deba resolver. La congruencia en las resoluciones jurisdiccionales impone, pues, la exigencia de que en lo resuelto por los tribunales de justicia no existan discordancias con la esencia de lo debatido en el proceso en el cual se dictan, ya sea porque se omitió contestar alguna de las pretensiones deducidas por las partes, porque se incorpore un tema evidentemente desvinculado de las pretensiones procesales, o bien, porque exista una combinación de los defectos precedentes.⁴³

19

Aun la doctrina que resalta la necesidad de adecuar el principio de congruencia a las transformaciones que en los últimos años han sufrido el proceso y el papel del juez en el mismo, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, reconoce que la flexibilización de este principio no conlleva a su desconocimiento, sino tan sólo la posibilidad de que pueda válidamente decidirse sobre cuestiones que, aunque no estuvieran formal o expresamente planteadas, sí puedan considerarse implícitas o consecuencia inescindible o necesaria de los “pedimentos articulados o de la cuestión principal debatida en el proceso”.⁴⁴

⁴¹ Carocca Pérez, Alex, *Garantía constitucional de la defensa procesal*, Barcelona, J.M. Bosch, 1998, pp. 319 y ss.

⁴² Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *ob. cit.*, pp. 35 y 36.

⁴³ Véase al respecto la jurisprudencia 28/2009, de rubro: “CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA”. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 5, 2010, pp. 23 y 24. González Pérez lo resume en estos términos: “La sentencia debe decidir todas –y sólo– las cuestiones planteadas”. González Pérez, Jesús. *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 3ª ed., Madrid, Vivitas, 2001, p. 281.

⁴⁴ Véase Gozáini, Osvaldo Alfredo, “El principio de congruencia frente al principio dispositivo”. Este artículo ha sido publicado en diversas revistas (entre otras: *Revista Peruana de Derecho procesal*, núm. 11, 2008, pp. 113-160 y *La Ley*, 2007, pp. 1308 y ss.). En la elaboración de esta sentencia se ha consultado la versión electrónica disponible en la página www.gozaini.com/publicaciones/monografias/congruencia.pdf. Este autor retoma, sin mencionarlo, casi literalmente, lo expresado por el Tribunal Constitucional español en su

De hecho, los litigios de tipo electoral revisten (consecuencia de su particular naturaleza y por su incidencia en el funcionamiento del sistema democrático), un marcado interés público, lo que acerca a este tipo de procesos jurisdiccionales a un modelo diverso de aquellos que resuelven conflictos entre particulares.⁴⁵ Dicho modelo ha sido llamado por algunos como “litigios de Derecho público”, en el que se ha destacado la importancia del juez de tener un rol activo en la definición del objeto del litigio y en el dictado de una sentencia justa y viable, pero incluso en estos casos no se ha dejado de desconocer que el juzgador tiene como función principal la de responder las quejas de la parte agraviada, marco en el cual debe desenvolverse.⁴⁶

20

Como consecuencia de lo anterior, para hacer compatible, por una parte, la obligación de los jueces de realizar un control de convencionalidad *ex officio* y, por la otra, el respeto al objeto del litigio y a las reglas esenciales del procedimiento, el pronunciamiento de los órganos jurisdiccionales sólo podrá concretarse respecto de las cuestiones expresamente planteadas, o bien aquellas otras que resulten necesarias o pertinentes para emitir la sentencia que resuelva la controversia,⁴⁷ es decir, que su estudio sea ineludible u oportuno abordar,⁴⁸ porque: a) se encuentren íntimamente conectados con el objeto del litigio, b) se constituyan en presupuestos de éste, o c) se trate de aspectos que, si bien no se encuentran en el corazón de la controversia, son indispensables para el dictado de una sentencia, como sería la necesaria aplicación de disposiciones orgánicas, competenciales o estrictamente procesales, que incidan en la sustanciación del expediente o en la plena realización del derecho de defensa de quienes intervienen en el juicio o recurso. En estos casos, los órganos jurisdiccionales deben, de ser necesario, dar

sentencia 182/2000, de 10 de julio (Fundamento jurídico 3). Véase el Boletín Oficial del Estado número 192, suplemento del viernes 11 de agosto de 2000, disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2000/08/11/pdfs/T00003-00006.pdf>.

⁴⁵ Especialmente cuando la material de control es la constitucionalidad de una norma, pues en tales casos es común que se admitan excepciones al principio de congruencia, de suerte que “los términos del debate procesal no queden por completo en manos de las partes”. Gómez Montero, Ángel J., “Comentarios al artículo 39”, en Requejo Pagés, Juan Luis (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional, Boletín Oficial del Estado, 2001, p. 603.

⁴⁶ Véase: Chayes, Abram, “The Role of the Judges in Public Law Litigation”, *Harvard Law Review*, vol. 89, núm. 7, mayo de 1976, pp. 1281-1316. Particularmente, consúltese las pp. 1284, 1302 y 1308. Este artículo también aparece en Kennedy, David y Fischer III, William W. (eds.), *The Canon of American Legal Thought*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2006, pp. 619-644.

⁴⁷ “En su propia vertiente, el control [...] se halla al servicio de la justicia y la seguridad jurídica. Parece innecesario decirlo, pero es conveniente insistir en ello: no debe culminar en siembra de injusticia ni de inseguridad general o particular. Existe el riesgo de que así ocurra cuando se carece de encaminamiento razonable, preciso, sistemático, y aparecen, sin concierto, ensayos de control que no obedecen a un conocimiento profundo y una conducción armoniosa de la interpretación jurisdiccional en esta materia”. García Ramírez, “El control judicial interno...”, *ob. cit.*, p.128.

⁴⁸ Lo anterior, si se tiene en cuenta que los efectos del control difuso de convencionalidad deben ser reparadores de las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de derechos humanos.



oportunidad a las partes para que tengan la posibilidad de fijar su posición sobre los aspectos que, *sua sponte* (por su propia voluntad o impulso), advierta el juzgador.⁴⁹

En el caso, en el agravio segundo de la demanda del juicio electoral,⁵⁰ el PPC manifestó que con el Acuerdo 65/2013 se concedía, sin existir norma alguna que así lo estableciera, la facultad del Consejo electoral local para realizar los ajustes y/o sustituciones necesarias en la asignación de diputados de representación proporcional para alcanzar la paridad de género en la conformación del congreso estatal.

Como ya se indicó en el punto 5.1.2., el Tribunal responsable desestimó el planteamiento del PPC, por partir de una “premisa indebida”, pues –señaló–: “lo cierto es que en los términos en que fue aprobado el acuerdo impugnado, no se prevé tal circunstancia [...sino que] se refiere única y exclusivamente a la postulación de los candidatos por parte de los partidos políticos en la fase relativa al registro de las listas respectivas, mas no a la integración del Congreso del Estado, con posterioridad a la obtención de los resultados de la jornada electoral”. Al concluir su estudio, el Tribunal responsable insistió: “la regla contenida en el punto SEXTO del acuerdo impugnado no tiene los alcances ni efectos de los que se duele el accionante en su escrito de demanda”.

21

Esto es, una vez realizado el estudio respectivo para no acoger los agravios que fueron sometidos a su consideración, el Tribunal responsable evidenció que lo cuestionado respecto a la regla sexta del Acuerdo 65/2013 no tenía los alcances a los que se refería el PPC y, por ende, declaró infundado el agravio atinente y reconoció que la materia de la determinación no estaba referida a la

⁴⁹ Sobre el particular, Shanon señala que aun cuando los jueces tienen la facultad para introducir temas no planteados por las partes (*sua sponte*), tal actuación sólo puede hacerse en circunstancias excepcionales, tomando en cuenta ciertos aspectos de la propia controversia y debiendo dar aviso de dicha actuación a las partes a efecto de que tengan oportunidad de responder a los mismos. Véase Shannon, Bradley Scott, “Some Concerns about Sua Sponte”, en *Ohio State Law Journal Furthermore*, vol. 73, 2012, pp. 27-39. Para la elaboración en esta sentencia se ha consultado la versión electrónica disponible en la página: <http://ssrn.com/abstract=2185977>. En el mismo sentido, Frost plantea que esa actuación *sua sponte*, debe sujetarse a dos limitaciones: por un lado, que el tema novedoso esté estrechamente relacionado con la cuestión que se le presentó al tribunal, y por otra, que las partes tengan la oportunidad de pronunciarse sobre el tema, pues sólo así los tribunales pueden justificar su poder para pronunciarse al respecto y, a su vez, garantizar los beneficios del sistema adversarial. Frost, Amanda, “The limits of advocacy”, *Duke Law Journal* 59, 2009, pp. 447-517.

⁵⁰ En dicho agravio manifestó su inconformidad con el Acuerdo 65/2013, porque con el mismo se violaba el derecho del partido a postular a sus candidatos y violentaba su derecho de autodeterminación, pues se concedía al Consejo electoral local una facultad no contenida en la ley, lo que conllevaba que dicho órgano “escogería” a las personas para asignarle las diputaciones, violentando la vida interna de los partidos y se vulneraban derechos de la militancia de los institutos políticos.

asignación de diputados de representación proporcional sino sólo a la postulación de candidatos.

No obstante, después de dar contestación a todos los agravios y desestimarlos, consideró que era necesario realizar un control de convencionalidad *ex officio*. Como conclusión de dicho ejercicio, consideró que el Consejo local contaba con facultades para realizar las sustituciones y ajustes necesarios, al momento de la asignación de diputados de representación proporcional, para lograr la paridad en la integración del congreso estatal, y determinó, *motu proprio* (por su propio impulso), incluir una séptima regla a efecto de precisar la manera en que se ejercería dicha facultad de sustitución.⁵¹

Como puede advertirse, el PPC realizó planteamientos para inconformarse por la facultad que, en su concepto, el acuerdo 65/2013 otorgaba al Consejo local para hacer sustituciones al momento de la asignación de diputados de representación proporcional. Sin embargo, dichos argumentos fueron desestimados, sobre la base de que el acuerdo impugnado no contenía reglas relativas a la etapa de asignación de dichos cargos de elección popular, sino únicamente respecto de la postulación.

22

A partir de lo anterior, es posible concluir que la sentencia del Tribunal responsable es incongruente en dos niveles.

Por un lado, el discurso argumentativo del Tribunal responsable es internamente contradictorio, ya que en un primer momento concluyó que la materia del acuerdo impugnado (la postulación de candidaturas) era ajena a los agravios del actor (relacionados con la asignación) y, posteriormente, se pronunció sobre la inclusión de una regla de asignación en dicho acuerdo. En ningún momento el Tribunal responsable justificó ni la necesidad ni la pertinencia del porqué una regla de asignación debería incluirse en un acuerdo cuyo objeto primordial –según reconoció el propio órgano jurisdiccional– era el registro de candidatos.

Más importante aún, en la sentencia hay una falta de congruencia relacionada con el objeto de la controversia. En la medida en que no hubo una manifestación del Consejo local en relación con su eventual facultad para hacer

⁵¹ La regla mencionada es la siguiente: “SÉPTIMO. Una vez obtenidos los resultados de la elección de diputados de mayoría relativa, y declarada la validez de la elección, el Instituto Electoral, procederá a realizar las asignaciones de diputados de representación proporcional, conforme a los porcentajes y rondas de asignación a que hace referencia el artículo 18 del Código Electoral, debiendo realizar las sustituciones o ajustes necesarios de las listas registradas por los partidos políticos para cumplir con el principio de equidad y las reglas de paridad y alternancia de género contenidos en los numerales 1 y 2 del artículo 17 del mismo cuerpo normativo”.



sustituciones –pues el objeto primordial del acuerdo impugnado eran las reglas de postulación–, no se dio una controversia propiamente dicha sobre esta cuestión, esto es, en momento alguno tuvo lugar un debate contradictorio de opiniones contrapuestas entre quienes figuraron como partes del litigio. Consecuentemente, el pronunciamiento del Tribunal responsable respecto de la cuestión introducida *sua sponte* (es decir, la regla séptima), implicó dejar inaudita a una parte del litigio (el Consejo local), así como a cualquier otro posible interesado en querer fijar su posición sobre el tema. Esto conllevó no solamente la conculcación de las formalidades esenciales del procedimiento, sino incluso el apartamiento de la esencia de la actividad jurisdiccional,⁵² lo cual reviste una gravedad mayor si se toma en cuenta la trascendencia e importancia, así como el marcado interés público, de la materia abordada.

En las relatadas circunstancias, lo procedente es revocar la parte conducente del fallo impugnado, por lo que resulta innecesario efectuar el estudio de los demás agravios expresados por el PPC para cuestionar las consideraciones contenidas en la parte de la sentencia que se ha revocado.

Ahora bien, resulta conveniente puntualizar que lo aquí resuelto se encuentra circunscrito al planteamiento que realizó el PSD sobre la congruencia de la sentencia impugnada, sin que esta sala regional se pronuncie, dado el defecto advertido, sobre la existencia de la facultad del Consejo local o sus alcances para hacer sustituciones en la asignación de diputados.

23

6. EFECTOS DE LA SENTENCIA.

Debe revocarse la resolución impugnada, en la parte conducente, para dejar sin efectos la inclusión de la regla séptima que el Tribunal responsable adicionó al Acuerdo 65/2013, en la que se faculta al Consejo local para realizar las sustituciones y/o ajustes necesarios en las asignaciones de diputados de representación proporcional; asimismo, en razón de la desestimación del agravio relativo a la conformación de las fórmulas de candidatos de la lista correspondiente a diputados por el mencionado principio con candidatos propietarios y suplentes del mismo género, y toda vez que los demás razonamientos que sustentan el fallo impugnado no fueron cuestionados, deben confirmarse o, en su caso, quedan intocadas las consideraciones mediante las

⁵² A fin de garantizar el éxito en la actividad jurisdiccional, se han considerado necesarios “la colaboración y el control de todos los afectados. La necesidad de colaboración y control está presente en la instauración de todo proceso judicial, y da lugar a la exigencia de determinados principios cuya inobservancia pondría gravemente en peligro la incorrección e imparcialidad de la decisión. Serán éstos los principios de dualidad, contradicción e igualdad de las partes”. Saavedra López, Modesto, “Jurisdicción”, en Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco J., (eds.), *El Derecho y la justicia*, Madrid, Trotta, Consejo Superior de Investigación Científica, Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 227.

SM-JRC-124/2013 Y SM-JRC-125/2013 ACUMULADOS

cuales el Tribunal responsable estimó apegado a Derecho el Acuerdo 65/2013, debiendo notificarse la presente ejecutoria también al Consejo local, para los efectos legales conducentes.

7. RESOLUTIVOS.

PRIMERO. Se decreta la acumulación del juicio SM-JRC-125/2013 al diverso SM-JRC-124/2013.

SEGUNDO. Se revoca, en la parte conducente, la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza en el juicio electoral 118/2013, para los efectos precisados en el último apartado de esta ejecutoria.

TERCERO. Se confirma el Acuerdo 65/2013, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila.

NOTIFÍQUESE. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida por la responsable.

Así lo resolvió la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, por **unanimidad** de votos de los Magistrados que la integran, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

MAGISTRADO

MAGISTRADO

YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

IRENE MALDONADO CAVAZOS

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: ST-JRC-40/2013

ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MICHOACÁN

MAGISTRADO: JUAN CARLOS
SILVA ADAYA

SECRETARIA: IXCHEL SIERRA
VEGA

Toluca de Lerdo, Estado de México, a seis de febrero de dos mil catorce.

VISTOS para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado, promovido por el **Partido de la Revolución Democrática**, contra la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el recurso de apelación TEEM-RAP-009/2013, por la cual fue confirmada la resolución dictada por el Instituto Electoral de esa entidad federativa dentro de un procedimiento administrativo incoado contra dicho partido político, derivado de la revisión de los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos de campaña otorgados a los candidatos a presidentes municipales en el proceso electoral local de dos mil once.

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. Del escrito de demanda, de la sentencia impugnada, del informe circunstanciado y demás constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

1. Inicio del proceso electoral. El diecisiete de mayo de dos mil once inició el proceso electoral ordinario para elegir gobernador, diputados e integrantes de los ciento trece ayuntamientos del Estado de Michoacán.

2. Informes de gastos de campaña. El quince de abril de dos mil doce, los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia (ahora Movimiento Ciudadano) presentaron los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos de campaña correspondientes a los candidatos que postularon en común respecto de once ayuntamientos del Estado de Michoacán.

3. Observaciones a los informes. El veintisiete de agosto de dos mil doce, mediante oficio CAPYF/253/2012, la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral local notificó al representante del Partido de la Revolución Democrática que se detectaron errores y omisiones de carácter técnico en los citados informes, por lo que se emitieron observaciones, lo cual fue atendido mediante escrito de diez de septiembre de dos mil doce.

El veintisiete de septiembre de ese mismo año, mediante oficio SAF/253/2012, se indicó al referido partido político que no presentó los informes de campaña correspondientes a los candidatos que postuló en los ayuntamientos de Acuitzio y Cuitzeo.

4. Dictamen consolidado. En sesión especial de veintisiete de noviembre de dos mil doce, la referida comisión de fiscalización elaboró el dictamen consolidado respecto de la “revisión de los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos de campaña que presentaron los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, ahora Movimiento Ciudadano, correspondientes a los candidatos

postulados en común a integrar ayuntamientos, en el Proceso Electoral Ordinario 2011-2011.”¹

En relación con el Partido de la Revolución Democrática, se realizaron observaciones formales y sustanciales por posibles contravenciones a la normativa electoral local, por lo que el cinco de diciembre de dos mil doce, la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización propuso al Consejo General del Instituto Electoral local, el proyecto de resolución IEM/R-CAPYF-20/2012.

5. Resolución administrativa. El cinco de diciembre de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó la resolución IEM/R-CAPYF-20/2012, por medio de la cual se sancionó, entre otros, al señalado partido político, por las irregularidades detectadas en la revisión de los informes ya citados, por lo que le impuso una amonestación pública y dos multas por las cantidades de \$11,816.00 (once mil ochocientos dieciséis pesos 00/100 M.N.) y \$30, 721.60 (treinta mil setecientos veintiún pesos 60/100 M.N.).

6. Primera impugnación local. El once de diciembre de dos mil doce, el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el referido Consejo General impugnó la determinación señalada en el punto que antecede, con lo cual se integró el expediente identificado con la clave TEEM-RAP-046/2012.

7. Sentencia recaída al primer recurso de apelación local. El veintiocho de mayo de dos mil trece, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán dictó sentencia en el recurso de apelación citado, en el sentido de **revocar** la resolución IEM/R-CAPYF-020/2012, al haberse acreditado que la autoridad

¹ Información consultada en la página electrónica del Instituto Electoral de Michoacán: http://www.iem.org.mx/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=151:gasto-de-campaa-2011&Itemid=76 Fecha de consulta: 10 de octubre de 2013.

administrativa electoral omitió tomar en cuenta la documentación original comprobatoria correspondiente a la campaña del entonces candidato a presidente municipal en Lagunillas, Michoacán, al momento de dictar su resolución.

8. Resolución dictada en cumplimiento a la sentencia del recurso de apelación local. El veintidós de agosto de dos mil trece, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó la resolución IEM/R-CAPyF-20/2012, emitida en cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de esa entidad federativa y, en lo que corresponde al Partido de la Revolución Democrática, determinó confirmar la amonestación pública y la multa de \$30, 721.60 (treinta mil setecientos veintiún pesos 60/100 M.N); sin embargo, **modificó la multa por faltas formales** para quedar en la cantidad de \$8,860.00 (ocho mil ochocientos sesenta pesos 00/100 M.N).

9. Segunda impugnación local. El veintiocho de agosto de dos mil trece, el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática interpuso recurso de apelación en contra de la determinación adoptada por el referido Consejo General.

Dicha impugnación se radicó en el Tribunal Electoral de la mencionada entidad federativa con el número de expediente TEEM-RAP-009/2013.

10. Sentencia recaída al segundo recurso de apelación local. El veintiséis de septiembre de dos mil trece, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán dictó sentencia en el recurso de apelación **TEEM-RAP-009/2013**, a través de la cual **confirmó** la resolución IEM/R-CAPyF-20/2012 de veintidós de agosto de dos mil trece, dictada por el instituto electoral de esa entidad federativa.

II. Juicio de revisión constitucional electoral. El tres de octubre de dos mil trece, José Juárez Valdovinos, en su calidad de representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, presentó demanda de juicio de revisión constitucional electoral en contra de la sentencia precisada en el punto que antecede.

III. Recepción de constancias en la Sala Regional. El cuatro de octubre siguiente, en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, se recibió el oficio TEEM-SGA-765/2013, suscrito por el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, por el que remitió la demanda, el informe circunstanciado de ley y las constancias que consideró pertinentes para la integración del expediente.

IV. Turno a ponencia. El siete de octubre de dos mil trece, el Magistrado Presidente de esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México, ordenó integrar el expediente **ST-JRC-40/2013** y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho acuerdo fue cumplido en la misma fecha por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional federal, mediante oficio TEPJF-ST-SGA-913/13.

V. Radicación y admisión de la demanda. Mediante proveído de diez de octubre de dos mil trece, el magistrado instructor radicó y admitió a trámite la demanda del presente juicio.

VI. Cierre de instrucción. El seis de febrero del presente año, el magistrado instructor, al advertir que no existía diligencia alguna pendiente por agotar, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, fracción II; 184; 185; 186, fracción III, inciso b); 192, párrafo primero, y 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3º, párrafo 2, inciso d); 4º, párrafo 1; 6º; 86, párrafo 1, y 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, por tratarse de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido de la Revolución Democrática, en contra de una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, que confirmó diversas sanciones que le fueron impuestas al citado partido político relacionadas con el proceso electoral celebrado en el año dos mil once, para la renovación de los ayuntamientos del Estado de Michoacán, entidad federativa que corresponde a la circunscripción plurinominal donde esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

SEGUNDO. Requisitos de la demanda y especiales de procedibilidad del juicio. El medio de impugnación reúne los

requisitos de procedencia previstos en los artículos 7º, párrafo 1; 8º; 9º; 13; 86, párrafo 1, así como 88, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo siguiente:

a) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en ella se hace constar el nombre del instituto político actor, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa la resolución controvertida y los preceptos presuntamente violados; asimismo, se hace constar tanto el nombre como la firma autógrafa de quien promueve el medio de impugnación.

b) Oportunidad. Se cumple con este requisito, toda vez que la sentencia impugnada fue dictada el veintiséis de septiembre de dos mil trece y la misma fue notificada de manera personal en la misma fecha, por lo que si el escrito de demanda se presentó el tres de octubre siguiente, es evidente que ello se realizó oportunamente, si se toma en consideración que, por una parte, el veintiocho, veintinueve y treinta de septiembre fueron días inhábiles por ser sábado, domingo y día feriado en Michoacán (aniversario del natalicio de José María Morelos y Pavón), atendiendo al calendario oficial dos mil trece, emitido por el Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo,² así como por lo manifestado en el oficio TEEM-SGA-814/2013 de dieciséis de octubre del año en curso, por el Secretario General de Acuerdos del referido órgano jurisdiccional. Además, la violación reclamada no aconteció durante el desarrollo de un proceso electoral, por lo que se concluye que el presente juicio

² Información consultable en la página electrónica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, cuya dirección es la siguiente: <http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/web/consejo/calendario.aspx>; fecha de consulta: diez de octubre de dos mil trece.

fue presentado en el plazo establecido en la normativa electoral federal.

c) Legitimación y personería. Este requisito se satisface, ya que el Partido de la Revolución Democrática es quien promueve el presente juicio.

Por otra parte, José Juárez Valdovinos, quien suscribe la demanda del presente juicio de revisión constitucional electoral, con el carácter de representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, fue quien interpuso, con el mismo carácter, el recurso de apelación que dio origen a la sentencia impugnada, lo cual fue reconocido por la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral de Michoacán, al rendir su informe circunstanciado, de ahí que se cumpla con el requisito que se analiza.

d) Interés jurídico. El requisito en estudio se encuentra satisfecho, en razón de que fue el Partido de la Revolución Democrática quien promovió el recurso de apelación al cual recayó la resolución ahora reclamada, misma que, en su concepto, es contraria a sus intereses en tanto que el tribunal local determinó confirmar el acto controvertido.

e) Definitividad y firmeza. En el caso se cumplen tales requisitos, toda vez que fue agotado el medio de impugnación para controvertir la determinación administrativa que fue materia de la resolución judicial que se cuestiona.

f) Violación a preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este requisito también se colma, ya que el partido actor aduce que la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Michoacán, viola lo dispuesto en los artículos 1º, 41, párrafo segundo, base VI, así como 99, párrafos

primero y cuarto, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

g) Violación determinante. También se encuentra satisfecho este requisito porque el partido político actor expresa diversos argumentos con los que pretende evidenciar la ilegalidad de la sentencia emitida el veintiséis de septiembre pasado, por el Tribunal Electoral de Michoacán, al haber desestimado los motivos de inconformidad planteados en el recurso de apelación local, respecto de la rendición de los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos para las campañas electorales de sus candidatos a presidentes municipales de los ayuntamientos de la referida entidad federativa, correspondientes al proceso electoral ordinario de dos mil once, lo que, en su caso, podría conducir a que se modificara o revocara dicho fallo.

Esto es, en el supuesto de que se consideraran acertados los argumentos del partido político promovente y que, por tanto, se modificara o revocara la sentencia impugnada, **podría afectar el financiamiento público** que percibe el Partido de la Revolución Democrática, pues la eventual imposición de una sanción puede mermar el desarrollo de sus actividades ordinarias o, simplemente, afectar su imagen frente al electorado, en tanto que puede identificarse como infractor de la normativa electoral, lo que evidentemente influiría en el desarrollo de un futuro proceso electoral.

En ese sentido, la Sala Superior de este tribunal ha sostenido reiteradamente que la imposición de sanciones económicas a los partidos políticos por parte de las autoridades electorales de las entidades federativas, pueden incidir en el desempeño de sus actividades encaminadas al cumplimiento de sus fines constitucionales y, por ende, son susceptibles de impugnarse a través del juicio de revisión constitucional electoral.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia 9/2000 emitida por la Sala Superior de este órgano jurisdiccional cuyo rubro es FINANCIAMIENTO PÚBLICO. TODA AFECTACIÓN A ESTE DERECHO ES DETERMINANTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.³

h. La reparación solicitada sea jurídica y materialmente posible dentro de los plazos electorales. Por lo que a este aspecto se refiere, cabe señalar que no existe algún plazo fatal que niegue la posibilidad de que, en el supuesto de que le asistiera la razón al partido actor, se pudiera acoger su pretensión, consistente en dejar sin efectos la sentencia del tribunal electoral local.

TERCERO. Tercero interesado. Durante el plazo de setenta y dos horas previsto en el artículo 91 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no se presentó escrito de tercero interesado, como lo manifiesta el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán quien, además, remitió la cédula de publicación del presente juicio, así como la razón de retiro de la misma, documentales que obran a fojas 36 a 38 del expediente principal.

CUARTO. Estudio de fondo. Del análisis de la demanda se advierte que la **pretensión** del partido político actor consiste en que se **revoque la sentencia** dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el recurso de apelación local TEEM-RAP-009/2013, para que quede sin efecto jurídico **la sanción impuesta por faltas formales** en el informe que rindió con motivo de los gastos de campaña de los candidatos que postuló a presidentes municipales en el proceso local ordinario de dos mil once, así como la **inaplicación en el caso concreto** del artículo

³ Consultable en *Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Compilación 1997-2013*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia. Volumen 1, páginas 359 a 362.

279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán vigente al momento de la comisión de la falta.

La **causa de pedir** se justifica en que, desde la perspectiva del recurrente, la sentencia impugnada vulnera los principios de certeza, legalidad y de exhaustividad, por concretarse a ratificar una resolución administrativa, sin que previamente se analicen los argumentos que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán expuso para calificar la falta en que incurrió el partido político actor ni tampoco aquéllos relacionados con la individualización de la sanción.

Asimismo, el actor sostiene que el artículo 279, fracción I, del Código Electoral local es inconstitucional, porque prevé la imposición de dos sanciones al mismo tiempo, lo que considera excesivo y desproporcional en relación con la falta formal cometida, por ello solicita la inaplicación de dicho precepto en el caso concreto.

Por tanto, la **materia de estudio** en el presente medio de impugnación consiste en determinar, por una parte, si la autoridad jurisdiccional responsable vulneró en perjuicio del Partido de la Revolución Democrática, los principios de legalidad, certeza y exhaustividad al emitir su sentencia y, por otra, si el contenido del referido artículo se opone a la Constitución Federal.

El Partido de la Revolución Democrática considera que la resolución dictada en el recurso de apelación con número de expediente TEEM-RAP-009/2013, emitida el veintiséis de septiembre de dos mil trece por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, vulnera lo dispuesto en los artículos 1º; 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los principios de legalidad y certeza, por lo siguiente:

a) Perjudica las finanzas del partido actor, puesto que las sanciones económicas impuestas por las irregularidades imputadas no son acordes con la realidad de los hechos.

b) La sanción económica consistente en ciento cincuenta días de salario mínimo vigente en Michoacán, resulta excesiva, porque, a pesar de que la autoridad administrativa adujo que una factura no cumplía con los requisitos fiscales, a fin de cuentas tanto la autoridad responsable como la administrativa electoral reconocieron y admitieron que el partido actor sí realizó la entrega de la misma; además, de que, según el partido político actor, dicho hecho no impidió que el órgano fiscalizador tuviera conocimiento del origen, monto y destino de los recursos para gastos de campaña de los entonces candidatos a presidentes municipales en esa entidad federativa.

c) El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán no fue exhaustivo, en razón de que se abstuvo de analizar la nueva argumentación que efectuó el Consejo General del Instituto Electoral local para calificar e individualizar una falta que nunca existió.

d) La sanción impuesta consistente en una amonestación pública y multa de ciento cincuenta días de salario mínimo, a juicio de la actora, es excesiva y desproporcional porque no es acorde a la falta imputada, en razón de que, aún en el supuesto de hubiera cometido una falta formal por la entrega de un documento que no cumple con los requisitos fiscales correspondientes, lo cierto es que el partido demandante proporcionó documentación que permitió a la autoridad administrativa electoral realizar su trabajo de fiscalización sin demora, perjuicio o falta de certeza.

e) La sanción impuesta al Partido de la Revolución Democrática es inconstitucional, porque aunque en el código

electoral local se establece simultáneamente la amonestación y la sanción económica como sanción mínima para una falta, y que puede aumentarse según las circunstancias derivadas de la comisión de esa falta; en el caso concreto, según el actor, no existen circunstancias que justifiquen agravar el porcentaje de la sanción, pues, reitera, en ningún momento se pusieron en peligro los principios de transparencia ni rendición de cuentas, ya que la autoridad administrativa electoral contó con todos los elementos para conocer el origen, uso y destino de las cantidades que constan en la documentación comprobatoria presentada.

f) La sentencia cuestionada no se encuentra debidamente fundada ni motivada, porque la autoridad responsable en ningún momento atendió a los hechos ni a los medios de prueba existentes y, a decir del propio partido político, se basó únicamente en la argumentación del órgano administrativo electoral sin que estuvieran a su vista o en su poder los elementos necesarios para determinar la comisión de una falta; la responsabilidad que de ella resultara, así como la imposición de una sanción económica justa y proporcional. Todo lo anterior deviene, en concepto del demandante, en el incumplimiento a su obligación de impartir una justicia completa e imparcial.

g) El artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán entonces vigente es inconstitucional, porque establece la imposición de dos sanciones, cuando la naturaleza de la falta no pone ni siquiera en “riesgo” la transparencia ni la rendición de cuentas en la aplicación de los recursos empleados en la campaña de sus entonces candidatos a presidentes municipales. Esto contradice los derechos que la Constitución federal salvaguarda y por eso se solicita la **inaplicación del precepto** citado.

Análisis.

El partido político actor hace valer agravios que están relacionados con los siguientes temas:

1. La inconstitucionalidad de un precepto del Código Electoral del Estado de Michoacán vigente al momento de la comisión de la falta formal, por la imposición de dos sanciones distintas para reprimir una misma conducta, lo que considera desproporcional y excesivo;
2. Vulneración a los principios de exhaustividad, legalidad y certeza en la sentencia impugnada, y
3. Indebida fundamentación y motivación de la sentencia impugnada.

Por cuestión de método, primero se analizarán los agravios relacionados con la inconstitucionalidad del precepto que refiere el partido actor, en razón de que, de resultar fundados, la consecuencia sería revocar la sentencia impugnada para el efecto de que se inaplique la norma jurídica en el caso concreto y ordenar a la autoridad administrativa electoral que, nuevamente, califique, individualice e imponga la sanción correspondiente a las faltas formales detectadas en el informe de gastos de campaña correspondiente.

Finalmente, en el supuesto de que tales conceptos de agravio se desestimen por este órgano jurisdiccional federal, se analizarán los planteamientos restantes en el orden señalado.

1. Cuestión de constitucionalidad. Es conveniente precisar que la Sala Superior de este órgano jurisdiccional al resolver los medios de impugnación identificados con las claves SUP-JRC-27/2009, SUP-JRC-10/2012 y SUP-REC-154/2012, interpretó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la

facultad para inaplicar leyes en casos concretos por considerar que son inconstitucionales puede ejercerse con motivo de **cualquier acto de aplicación**, pues en la Constitución federal no existe restricción al respecto, de tal manera que dicha facultad se estableció en forma amplia y no restrictiva.

Además, señaló que en el referido precepto constitucional no se precisa que dicha facultad proceda solamente con motivo del primer acto de aplicación, **ni establece que será improcedente ejercer esa facultad en caso de que se impugnen actos ulteriores al primero en el que se aplique una norma tildada de inconstitucional**, razón por la cual se entiende que fue voluntad del constituyente permanente admitir el **control constitucional concreto de leyes electorales con motivo de cualquier acto de aplicación, así sea el primigenio o uno posterior**.

Incluso, determinó que una interpretación diferente a la anterior llevaría a sostener que el control constitucional concreto en materia electoral procede solamente contra el primer acto de aplicación de una ley considerada inconstitucional, creando con ello una restricción no prevista por el constituyente ni por el legislador.

Tal criterio se recogió en la jurisprudencia 35/2013 emitida por la Sala Superior de este tribunal electoral, cuyo rubro es INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN,⁴ en la cual, en esencia, se establece la facultad de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, **tantas veces como sean aplicadas**. Esto es, la aludida facultad

⁴ Consultable en *la Compilación de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral versión electrónica, ius electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <http://tems28/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=35/2013&tpoBusqueda=S&sWord=inconstitucionalidad>; Fecha de consulta: 14 de octubre de 2013.

de las Salas se puede ejercer con motivo de cualquier acto de aplicación de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, pues no existe disposición alguna que establezca que solamente procederá con motivo del primer acto de aplicación.

Conforme con lo anterior, se analizan los **agravios** señalados en los incisos **b), d), e) y g)** del resumen correspondiente, en los cuales el Partido de la Revolución Democrática cuestiona la constitucionalidad del artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán entonces vigente, porque a su decir establece como **pena mínima la imposición de dos sanciones a la par o en forma simultánea**, de tal manera que, en su concepto, la sanción es **excesiva y desproporcional** en razón de que no es acorde con la falta formal impuesta.

En concepto de esta Sala Regional, los agravios son **infundados** con base en los siguientes argumentos:

I. Objeto del Derecho Administrativo Sancionador Electoral

El Derecho como sistema de normas jurídicas, puede ser conceptuado como una técnica para la protección de valores y principios sociales, así como el control de la conducta humana. También tiene como objetivo permitir la convivencia social, es decir, la vida en sociedad. De los diversos sectores que comprende el Derecho generalmente considerado destacan el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. Las dos ramas del Derecho tienen como elemento común que privilegian la amenaza y la aplicación de sanciones para motivar la conducta de las personas, de acuerdo con los valores y principios sociales (protección de bienes jurídicos) y que de esa manera, por una

parte, se asegure la convivencia social en forma pacífica y, por la otra, se posibilite el desarrollo social.⁵

El Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador integran el derecho punitivo (*ius puniendi*), el cual, en su concepción contemporánea como manifestación del Estado Constitucional de Derecho, implica el poder estatal dirigido al establecimiento de los tipos penales y administrativos sancionadores, así como al derecho de aplicar las sanciones correspondientes. Es un poder estatal que, de suyo, está circunscrito por normas jurídicas y por eso está sujeto a límites, por lo que no es incondicionado, arbitrario o caprichoso, según se analizará.⁶

⁵ Siguiendo a Fontán Balestra, Carlos, puede decirse que "...la ley penal es un cartabón de valores... el juicio de disvalor resulta del reproche... y de su intolerancia jurídico-social, como consecuencia de la lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos", en *Tratado de Derecho Penal*, Tomo I, parte general, 2ª ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995, p. 44.

⁶ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis XLV/2002, de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL (publicada en *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tesis, v. 2, t. I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 1102-1103), consideró que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador, porque ambos campos del derecho son manifestaciones del *ius puniendi* estatal. La facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, a fin de lograr el bienestar común. En el despliegue de dicha facultad punitiva existen limitaciones, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el Estado de derecho. La Sala Superior, en dicha tesis de jurisprudencia, estableció que el derecho punitivo del Estado se articula por una potestad sancionadora penal y otra administrativa. Esto tiene su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y prevenir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tiene por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función. Tanto el derecho penal como el administrativo sancionador coinciden, fundamentalmente, en que tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social, y que en forma inmediata y directa, previenen la comisión de ilícitos, esto es, reprimen el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*, lo cual significa que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos, en lo que sean útiles y pertinentes, a la imposición de sanciones administrativas. Esto es, no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica. En el entendido de que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de

La vulneración de alguno de los bienes jurídicos que son protegidos a través de las normas jurídicas (formal y materialmente consideradas), configura un ilícito (delito, o bien, falta o infracción administrativa). Esto se actualiza cuando el sujeto activo realiza la conducta que está prohibida en la hipótesis jurídica contenida como uno de los elementos del tipo penal o administrativo sancionador (elemento condicionante), por lo que falta a su obligación de hacer una conducta debida (mandato positivo) o a su obligación de no hacer (prohibición). A su vez, la realización de la conducta prohibida o no permitida, o bien, el incurrir en una omisión justifica que el Estado imponga alguna sanción (segundo elemento del tipo penal, el cual tiene carácter consecuencial), a través de sus operadores jurídicos (imparciales, independientes y con competencia genérica y preestablecida en la ley) y mediante la realización de un proceso, en el cual se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento que realmente posibiliten la defensa del sujeto.

La aplicación de la sanción debe tener una motivación suficiente y específica, porque implica la limitación o restricción en el ejercicio o goce de los derechos de los sujetos respecto de los cuales está probada su responsabilidad en la comisión de la conducta prohibida. La aplicación de las sanciones penales, como se anticipó, no es arbitraria o caprichosa, ya que está sujeta a ciertos términos o limitaciones sustantivas y procesales predeterminadas en la ley.⁷

Una sanción no tiene un propósito retributivo o expiatorio sino que tiene funciones propias de un modelo de Estado que responde a ciertos principios; es decir, los propios de un Estado

peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa especificidad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

⁷ Todo el orden jurídico tiende a lograr la seguridad jurídica cumpliendo una función de prevención general mediante la sanción de sus infracciones. *Vid.*, Creus, Carlos, *Derecho Penal. Parte general*, 5ª ed., Buenos Aires, Astrea, 2003, p. 5.

constitucional y democrático de Derecho. Tales objetivos deben ser razonables y circunscriben el poder punitivo estatal, así como permiten determinar si una sanción es justa. Esto significa que el poder punitivo estatal está sujeto a un control riguroso. Las sanciones penales y las que se imponen en el derecho administrativo sancionador tienen como función: a) La protección de bienes jurídicos socialmente relevantes; b) La prevención social, y c) La reivindicación o confirmación del orden jurídico.⁸

Las normas jurídicas penales y del Derecho Administrativo Sancionador, según se anunció, tienen una función tutelar o protectora de bienes jurídicos; esto es, aquellos que son relevantes para la sociedad (vida, libertad, salud, medio ambiente, propiedad, régimen democrático, entre otros). La prevención social tiene alcances en dos planos. Por una parte está la prevención general que está dirigida a motivar la conducta de la sociedad mediante la amenaza de la imposición de una sanción y una expresa determinación que refuerza el cumplimiento u observancia de los deberes que se prevén en la llamada norma primaria, por lo que no posee una exclusiva naturaleza intimidatoria sino estabilizadora o integradora, puesto que da satisfacción a “la conciencia jurídica general mediante la afirmación de las valoraciones de la sociedad”, esto es, afirma “... las convicciones jurídicas fundamentales de la mayoría y respete(a) en lo posible las de las minorías”.⁹ Por la otra, figura la prevención específica, la cual está orientada al sujeto infractor y presupone un juicio de reproche específico porque es responsable del delito o infracción administrativa. Esto implica que la conducta le es imputable a título de culpa, por no ajustar su comportamiento a la norma que le impone un deber de hacer o de abstención. La

⁸ Mir Puig; Santiago, *Función de la pena y teoría del delito en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho*, 2ª. ed., Madrid, Bosch, 1982, pp. 26-27 y 29.

⁹ *Ibidem*, p. 31.

prevención específica está dirigida al infractor responsable del delito o falta administrativa, a fin de que comprenda que su conducta no se ajustó a la normativa jurídica y se abstenga de incurrir en futuros delitos o infracciones administrativas. Para efectos de la prevención específica tiene especial relevancia la individualización de la sanción.

Estas funciones imponen límites que no pueden ser traspasados por el Estado, porque el infractor penal o administrativo no puede ser sancionado más allá del límite de su responsabilidad y la gravedad de la conducta (proporcionalidad de la sanción o pena).

En cuanto a la función reivindicadora o confirmadora del orden o sistema jurídico a través de la sanción, ante la comisión de un delito o infracción se reafirma la validez de los principios o valores que son tutelados jurídicamente y hace expreso el rechazo a las conductas delictivas o infractoras, a fin de que la norma jurídica que impone una obligación de hacer o de abstención persista como un modelo de orientación idóneo.¹⁰

Como se predeterminó, la potestad punitiva no es arbitraria, sino que debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentran los de **proporcionalidad y razonabilidad jurídica**, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano.

¹⁰ Autores como Günther, Jakobs identifican que la pena tiene como objetivo provocar: a) **La confianza hacia la norma**: porque los destinatarios de la misma, en cuanto autores potenciales, deben saber lo de ellas pueden esperar; b) **La fidelidad al Derecho**: en tanto que el comportamiento infractor de la norma tiene consecuencias costosas, aumentando la probabilidad de que ese comportamiento sea una alternativa a no tener en cuenta, y c) **La aceptación de las consecuencias**: De esta manera, mediante la pena se aprende la conexión de comportamiento y deber de asumir los costes de la infracción. El mismo autor advierte que, en el ámbito de la prevención general, la pena tiene como finalidad el *reconocimiento de la norma* y, de manera secundaria, la impresión de tal modo que quien la sufre e, inclusive, los terceros *se abstengan de realizar hechos futuros contraventores de la norma*. En *Derecho Penal parte general, fundamentos y teoría de la imputación*, 2ª edición, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 18, 19 y 48 a 50.

II. Test de proporcionalidad de las sanciones administrativo-electorales.

Para el efecto de establecer si una disposición legal es inconstitucional debe realizarse un test de proporcionalidad. Deben existir razones suficientes y correctas para determinar si la limitación a los derechos como consecuencia de la imposición de una sanción, es válida o no. Para ello se debe atender tanto a la naturaleza de la sanción, su cuantía o duración y, en su caso, el número de sanciones. Tanto la facultad legislativa para establecer las sanciones como las que se reconocen en favor de los operadores jurídicos para aplicarlas deben encontrarse respaldadas por justificaciones que atiendan a criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. A través de la verificación de dichos criterios se debe demostrar que las limitaciones son imprescindibles para proteger otros principios, valores o bienes jurídicos de una mayor entidad y, como se anunció, para el cumplimiento de los objetivos o funciones reconocidos a una sanción, en un Estado democrático y constitucional de derecho. Esto implica que el control de constitucionalidad en cuanto a las sanciones se ejerce en dos vías. Una primera ocurre en cuanto a la configuración normativa o su previsión legal y, la otra, en lo que respecta a su aplicación (determinación e individualización). En el caso, el análisis corresponde al plano meramente normativo (se cuestiona la constitucionalidad de lo dispuesto en el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán vigente al momento en que se cometió la falta formal objeto de impugnación).

El ejercicio de los derechos fundamentales previstos constitucionalmente, deben interpretarse, con arreglo a un criterio sistemático (en los términos de lo dispuesto en los artículos 3º,

párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 2, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), conforme con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución federal.

En el presente test de proporcionalidad se debe tomar en cuenta que se trata de la materia electoral, por lo cual se deben considerar que los principios y valores (bienes jurídicos tutelados) que son objeto de protección por en el derecho administrativo sancionador electoral corresponden a dicha materia y que por eso se debe asumir una postura armonizadora de las disposiciones contenidas en los artículos 116, fracción IV, incisos g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo cual se corrobora, además, en la siguiente jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIX, febrero de 2004, página 451, la cual a continuación se transcribe:

GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.-

Cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Lo anterior, toda vez que el ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral.

P./J. 2/2004

Acción de inconstitucionalidad 26/2003.- Partido del Trabajo.- 10 de febrero de 2004.- Mayoría de ocho votos.- Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo.- Ponente: Humberto Román Palacios.- Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales (por extensión también en el derecho administrativo sancionador, en atención a las razones que se han expresado en esta ejecutoria), debe analizar que exista **proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido**, de tal manera que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) Perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) Ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) Ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado, y d) Estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior es conforme con el principio de legalidad, de acuerdo con el cual **el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados**.

Los anteriores razonamientos se ven reflejados en la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA¹¹.

En la tarea tipificadora de los delitos (así como de las infracciones administrativo electorales), el legislador está sujeto a la Constitución federal y los tratados internacionales, en términos de lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero y segundo; 103, fracción I, y 133 de la Constitución federal, por lo que al

¹¹ Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXVI, Pleno, jurisprudencia, 9ª época, diciembre de 2007, página 8.

determinar la sanción que corresponde a cada delito o infracción administrativa; los extremos para su cuantía o duración, y, en su caso, el número de sanciones de diverso tipo, debe atender a diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de **proporcionalidad**. Al respecto, en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone:

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. **Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.**

(Énfasis añadido por este órgano jurisdiccional)

De la disposición constitucional transcrita, entre otras cuestiones, se establece el **principio de proporcionalidad de las penas**, cuya aplicación expresamente corresponde al ámbito penal y por extensión puede aplicarse en otras materias, como lo es el del Derecho administrativo Sancionador Electoral, porque, como se explicó, dichas ramas del Derecho Penal corresponden al ejercicio del *ius puniendi* y llevan a la afectación o limitación legítima en el ejercicio de algún derecho humano, tal es el caso de los **procedimientos sancionadores en materia electoral**.

En diversos instrumentos de derecho internacional público se establece un rechazo expreso a la imposición de sanciones arbitrarias, excesivas o desproporcionadas, y se puntualiza que las mismas deben respetar los derechos humanos y la dignidad inherente al ser humano, así como el que las penas deben ser proporcionales, necesarias y adecuadas para la reinserción social del sujeto activo. Aunque dichas previsiones de derecho internacional público están referidas a las penas privativas de la libertad y aquellas que no tienen ese carácter, así como el uso de la fuerza por los agentes del Estado, es claro que también resultan aplicables al Derecho administrativo Sancionador, porque

de esa normativa se desprende el principio de proporcionalidad en la aplicación de las sanciones y de que estas no deben inferir afectaciones innecesarias o graves.

En efecto, en el artículo 1° de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles y 2° de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, se prevé que los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas, no se consideran tortura. Esto implica que las sanciones deben ser legítimas, por cuanto a que resulten necesarias, idóneas y proporcionales, sin infligir dolores o sufrimientos físicos o mentales graves, o bien, que impliquen métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

En las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Sentenciados (artículo 27), se dispone que **el orden y disciplina se mantendrán con firmeza, pero sin imponer más restricciones de las necesarias para mantener la seguridad y buena organización de la vida en común**, así como en los artículos 1° y 2° del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, se establece que **las personas detenidas o en prisión deben ser tratadas humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano, así como en estricto cumplimiento de la ley**. En correlación con dichos principios, en los puntos 1.5, 2.3, 2.6, 3.2 y 12.1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), se prescribe que la inclusión de las medidas no privativas de la libertad encuentra en la racionalización de las políticas de justicia penal a uno de sus objetivos fundamentales; el número y tipo de dichas medidas deben estar determinados de

manera que sea posible fijar de manera coherente las penas, y que serán utilizadas de acuerdo con el principio de mínima intervención, así como el que la selección de la medida se basará en los criterios establecidos con respecto al tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente, incluidos, los objetivos de la condena y los derechos de las víctimas, y que las obligaciones del infractor serán prácticas, precisas y tan pocas como sea posible, y tendrán por objeto reducir las posibilidades de reincidencia en el comportamiento delictivo e incrementar las posibilidades de reinserción social del delincuente. A su vez, en el artículo 3° del Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, se dispone que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que lo requiera el desempeño de sus tareas**; asimismo, en el comentario identificado como b) a dicha artículo, se precisa que el derecho nacional restringe ordinariamente el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con un principio de proporcionalidad con el objeto legítimo que se ha de lograr.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación¹² considera que el **derecho fundamental a una pena proporcional** implica que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido. Este criterio ha sido compartido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para precisar que una de las finalidades esenciales de toda sanción es inhibir la comisión de faltas futuras y evitar, en la medida de lo posible, que

¹² Semanario Judicial de la Federación, Libro V, Tomo 1, Primera Sala, jurisprudencia, 10ª época, febrero de 2012, página 503, de rubro: PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

el infractor o cualquier otro sujeto activo pondere la ventaja entre el costo mismo de la infracción y el beneficio obtenido con la imposición de una sanción menor. Tal criterio proscribire un incentivo perverso (costo-beneficio) para la comisión de infracciones, cuando se atiende al costo de oportunidad, en virtud de que la ineficacia de una sanción está dada cuando su menor cuantía no está correlacionada con la gravedad de la falta o delito y así no resulta idónea para desalentar la comisión de infracciones futuras.¹³

Además, en la sentencia que recayó en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con número de expediente SUP-JDC-72/2010, la Sala Superior sostuvo que el principio de proporcionalidad es inherente al Estado de Derecho y canon de constitucionalidad de la actuación de los órganos con potestad sancionadora; asimismo, agregó que para tal efecto, se deben ponderar las circunstancias que concurran en cada caso concreto, y abstenerse de cualquier exceso que implique un sacrificio innecesario e injustificado de derechos. De esa manera, la proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca en la limitación resultante para el derecho y el interés público que se intenta preservar (proporcionalidad en sentido estricto). A fin de evitar los excesos o abusos en el ejercicio de sus atribuciones por parte de la autoridad competente, tanto al momento de establecer los tipos administrativo sancionadores como en el de la imposición de sanciones, se deben observar los **criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad**.

Para analizar el planteamiento de constitucionalidad hecho valer por el actor, se llevará a cabo un *juicio de proporcionalidad*

¹³ Así lo ha considerado la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-JRC-169/2011 y SUP-RAP-284/2009, entre otros.

en cuanto a la constitucionalidad de la consecuencia típica (sanción) prevista en el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán vigente al momento en que se cometió la falta formal objeto de impugnación.

Como se anticipó, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior, han determinado que mediante el ejercicio de un juicio de proporcionalidad, se puede verificar la proporcionalidad en la molestia, restricción o limitación a un derecho fundamental.

En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁴ ha sostenido que las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales, desde la perspectiva del bien común y el orden público, no pueden derivar en la supresión de un derecho fundamental. De tal manera que toda restricción a este tipo de derechos debe cumplir con criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.

El **derecho fundamental a una pena o sanción proporcional**, en el caso concreto, debe satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Idoneidad o adecuación, porque se persigue una finalidad constitucionalmente legítima y dicha sanción es el medio óptimo para la consecución de dicho objetivo;
- b) Necesidad, puesto que la sanción es la medida alternativa menos gravosa, puesto que no existe alguna otra para la consecución de dicho objetivo, y
- c) Proporcional en sentido estricto, ya que existe correlación entre la falta o infracción cometida y la limitación al ejercicio del derecho, sin que se genere una afectación excesiva, inusitada, trascendental o grave.

¹⁴ Consultar el caso *Kimel vs Argentina*, sentencia del 2 de mayo de 2008, así como la opinión consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986.

De acuerdo con lo que se expuso, es claro que el Derecho Administrativo Sancionador, como especie del *ius puniendi*, también tiende a la protección de bienes jurídicos y valores; a la reivindicación o confirmación del orden jurídico, y a la prevención de conductas contraventoras de la normativa electoral.

III. Metodología para la aplicación del test de proporcionalidad en una sanción administrativa electoral

Para tal efecto, la metodología que se seguirá consistirá en lo siguiente:

- i) Primero se identificará el acto de autoridad;
- ii) Después se analizará si en dicho acto de autoridad fue aplicada la disposición legal cuya inconstitucionalidad es materia del juicio de revisión constitucional electoral;
- iii) Enseguida se determinarán los bienes o valores jurídicos que son tutelados a través de la disposición legal aplicada, y
- iv) Por último, se establecerá si la sanción o, en su caso, sanciones previstas en dicha previsión legal, son necesarias, idóneas y proporcionales para la consecución de sus objetivos.

A. Acto de autoridad. Se trata de la resolución que recayó en el recurso de apelación con número de expediente TEEM-RAP-009/2013 del veintiséis de septiembre de dos mil trece, y por medio de la misma, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán confirmó la resolución que fue dictada en el procedimiento administrativo sancionador identificado como IEM/R-CAPYF-20/2012. En los

agravios fue cuestionada la resolución del Instituto Electoral de Michoacán, porque, según el apelante, la sanción de amonestación y la multa de ciento cincuenta días de salario mínimo es excesiva y no es proporcional a la falta imputada.

B. Acto de aplicación de una norma legal inconstitucional. En la resolución del tribunal electoral estatal fue confirmada la determinación administrativa por la cual fueron impuestas la amonestación y la multa. En la motivación de la resolución judicial se analizó lo previsto en el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán, para concluir que era acertada la resolución del Instituto Electoral de Michoacán, y que eran acordes y proporcionales a las faltas formales cometidas, como se puede advertir en las fojas 32 a 34 de dicha resolución judicial.

C. Bienes jurídicos protegidos. En el Código Electoral del Estado de Michoacán se prevé un régimen sancionador electoral que tiene como función que los partidos políticos cumplan con sus obligaciones, entre otras más. A través de las sanciones previstas en el artículo 279, fracción I, del ordenamiento citado, como se establece en la resolución administrativa impugnada que fue materia de confirmación en la instancia jurisdiccional, se busca la regularidad en la presentación de los informes sobre el origen, monto y destino de sus recursos de los partidos políticos para las campañas de los candidatos, es decir, la rendición de cuentas en forma clara y suficiente, según los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia (página 35 de la resolución administrativa). En efecto, en el

artículo 13, párrafo séptimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán (vigente en el momento en que se sancionaron las faltas administrativo electorales), se dispone que en la ley se fijarán "... los criterios... para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos; así como las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en esas materias".

En forma correlativa, en el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se prevé que las constituciones y leyes de los Estados se establecerán los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, y las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en estas materias.

Por medio de dichas prescripciones constitucionales se evidencia que los valores que se protegen, son la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad, los cuales pueden conceptuarse como:

a) Transparencia. *Valor social* por el cual se difunde o hacen visibles los mecanismos y procedimientos de las decisiones y de las acciones públicas.¹⁵ En el artículo 1º, fracción III, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, se prevé, entre otros objetivos, la promoción de la *cultura de la transparencia y rendición de cuentas* de los sujetos obligados, como lo son en la especie, los partidos políticos (artículo 7º, fracción IV, de la misma ley de transparencia).

¹⁵ Peschard, Jacqueline, *Transparencia y partidos políticos*, cuadernos de transparencia, número 8, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007, p. 11.

b) Rendición de cuentas. Constituye una consecuencia necesaria de la transparencia y, en opinión de Andreas Schedler,¹⁶ por un lado, consiste en la obligación de los partidos políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público y, por otro, alude a la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos. En consecuencia, los partidos políticos están obligados a presentar sus informes de campaña, en los términos que se prevén en la normativa electoral local [artículos 41, fracción I, párrafo primero, y 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución federal; 13, párrafo sexto, de la Constitución local, y 76, numeral 3, del Código electoral local).

c) Equidad. Este principio rector en materia electoral, en concepto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el derecho a que todos los partidos lleven a cabo sus actividades ordinarias y las relativas a la obtención del sufragio universal, atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de manera que *cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponde*.¹⁷

Tal principio se encuentra establecido en el artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal, el cual dispone que los partidos políticos nacionales cuenten de manera *equitativa* con elementos para llevar a cabo sus actividades bajo determinadas reglas a las cuales se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales. Esta misma previsión se reproduce, en esencia, en el artículo 13, párrafo quinto, de la

¹⁶ Ibidem, páginas 14 y 15.

¹⁷ Vid., la tesis de rubro EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. LA NO ACUMULACIÓN DE PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE CONFORMAN UNA COALICIÓN TIENDE A CREAR UNA SITUACIÓN ACORDE CON AQUÉLLA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 106 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TABASCO), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo I, Tesis P. XXXIII/2011, registro número 160859, Pleno, Décima Época, octubre de 2011, p. 599.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Desde esta perspectiva, el financiamiento de los partidos políticos se caracteriza como una herramienta para una *buena práctica pública*. Durante los periodos de campaña electoral debe controlarse el origen, monto y destino de todos los recursos de dichos entes políticos, para asegurar una contienda electoral equitativa.

D. Consecución de los objetivos de la sanción con los bienes jurídicos protegidos. En el precepto en cuestión (artículo 279 del Código Electoral del Estado de Michoacán), se prevé que los partidos políticos, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros y simpatizantes, podrán ser sancionados indistintamente, con: **i) Amonestación pública y multa de cincuenta a cinco mil veces el salario mínimo vigente en la capital del Estado;** **ii)** Reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; **iii)** Suspensión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; **iv)** Suspensión de su registro como partido político estatal hasta por dos procesos electorales ordinarios, y **v)** Cancelación de su registro como partido político estatal.

La inconformidad del partido político actor consiste en que la fracción I del artículo 279 del Código electoral del Estado de Michoacán, involucra la **imposición de dos sanciones**, amonestación pública y multa, lo cual, desde su perspectiva, es **desproporcional y excesivo** dado que las mismas no guardan

relación con la gravedad de la falta formal que cometió. Por esa cuestión, expresamente, el actor solicita la inaplicación, puesto que se imponen dos sanciones “a la par” (en forma simultánea).

Para analizar el agravio de referencia es necesario tener en cuenta que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en la resolución IEM/R-CAPyF-20/2012, emitida en cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de esa entidad federativa,¹⁸ sancionó al partido actor tanto por la existencia de faltas formales como de faltas sustanciales no subsanadas en la revisión de los informes de gastos de campaña. Sin embargo, el partido político nacional sólo cuestiona la constitucionalidad del artículo 279, fracción I, del código electoral estatal, en cuanto a las sanciones que están motivadas en las siguientes faltas formales:

a) En el informe de gastos de campaña del candidato al ayuntamiento de Briseñas, el partido político actor incurrió en la falta consiste en haber presentado una **factura que incumple con los requisitos** fiscales, al contener incongruencias en la fecha de impresión y la fecha de vigencia. Lo anterior representa una falta porque, en términos de la legislación fiscal, las facturas deben tener una vigencia de dos años y eso no ocurrió en el caso.

b) Del informe de gastos de campaña del candidato al ayuntamiento de Salvador Escalante, se desprende que los **cheques** 101 y 102 (con un monto mayor a cien días de salario mínimo en la entidad) **no fueron expedidos a nombre del proveedor del bien o servicio** y que tampoco se asentó la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”, toda vez que fueron expedidos “al portador”, y

c) En los informes de gastos de campaña de los candidatos a los ayuntamientos de Salvador Escalante y Senguio, se **omitió**

¹⁸ La resolución IEM/R-CAPyF-20/2012 obra en copia certificada a fojas 53 a 191 del cuaderno accesorio único.

entregar la documentación comprobatoria por la cantidad de \$226.01 (doscientos veintiséis pesos 01/100 M.N.) **y no se justificó el gasto realizado sobre cuarenta pintas de bardas**, respectivamente.

Como se advierte, la autoridad administrativa electoral tuvo por acreditadas tres faltas formales, las cuales, en su conjunto, se calificaron como **superiores a levísimas**, debido a que las mismas derivaron de una falta de cuidado y claridad de las cuentas rendidas, así como de un descuido en observar lo estipulado en la normativa electoral. En consecuencia, la comisión de dichas faltas formales del Partido de la Revolución Democrática dieron lugar a la aplicación de dos sanciones: i) Una **amonestación pública** para que, en lo subsecuente, el partido político nacional observe lo previsto en la normativa electoral local, y ii) Una **multa** por la cantidad de \$8,862.00 (ocho mil ochocientos sesenta y dos pesos 00/100 M.N.).

En virtud de que la amonestación y la multa corresponden a una diversa naturaleza, en principio, se puede advertir que las faltas formales no son sancionadas en forma inusitada, excesiva y desproporcionada, según se corrobora enseguida.

A. Multa. La multa es la sanción por la cual, a través de una resolución jurisdiccional y de manera personal, se obliga al infractor al pago de una determinada suma de dinero, a partir de una cantidad que contiene un límite mínimo y un límite máximo, la cual está predeterminada en la ley y, a partir de un sistema que fue ideado en Dinamarca y Suecia, está prevista en días multa. La magnitud de la multa es graduada en función del injusto, la culpabilidad y las circunstancias económicas del infractor.¹⁹

¹⁹ Jescheck, Hans Heinrich, *Tratado de derecho penal*, v. 2º, trs. Santiago Mir Puig y Francisco Muñoz Conde, Barcelona, Bosch, 1978, pp. 1072-1082.

La Corte Constitucional Colombiana²⁰, ha sostenido que la multa tiene una naturaleza *sancionatoria* cuyo origen es el comportamiento delictual del individuo y su finalidad no es el enriquecimiento del erario (no es “un simple Derecho de crédito del Estado de naturaleza jurídico pública...”), sino la *represión de la conducta socialmente reprochable*.

La multa es considerada como la medida administrativa por excelencia.²¹

B. Amonestación pública. Es la sanción mínima o más leve que existe en el Derecho Penal y en el Derecho Administrativo Sancionador. La amonestación es impuesta por medio de una determinación o resolución que deriva de un proceso en el que se han respetado las garantías jurisdiccionales. Consiste en un llamado de atención, en la cual, expresamente, se declara la culpabilidad del infractor y se le reprocha su conducta ilícita, porque implica el incumplimiento de un deber de hacer o de abstención. Con la amonestación pública se “desaprueba públicamente el delito... (o la falta) cometido”, y se advierte al infractor sobre la importancia de respetar los bienes jurídicos protegidos, el de ajustar su conducta a lo prescrito en la ley, y las consecuencias de su actuar irregular, para concluir en que se debe abstener de incurrir en una falta semejante, porque si reincide se le impondrá una sanción mayor.²² En suma, es una advertencia para que el infractor *reflexione y cambie de actitud*.

En otros términos, la amonestación pública es una advertencia estatal para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido.²³ Tal determinación se dirige al acusado,

²⁰ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-194, 2 de marzo de 2005, consultable en la siguiente dirección electrónica: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-194-05.htm#_ftn3, fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013.

²¹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, Tomo II, 12ª ed., Bogotá, Temis, 2008, p. 182.

²² Jescheck, Hans, *op. cit.*, pp. 1167-1172.

²³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 2006, pp. 350 y 351.

haciéndole ver las consecuencias del delito (o falta administrativa) que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo de que le impondrá una sanción mayor si reincide.²⁴ También, a través de la amonestación pública, la comunidad tiene noticia del comportamiento indebido del sujeto infractor, con el objeto de que evalúe la situación y se procure que la reincidencia sea nula, en una suerte de control social (prevención general).²⁵

Las dos sanciones de diferente carácter o naturaleza jurídica son idóneas, necesarias y proporcionales para sancionar las mismas faltas formales, como se demuestra enseguida:

a) Idoneidad o adecuación, al perseguir una finalidad constitucionalmente legítima. Las dos sanciones que corresponden a una diversa naturaleza jurídica son una consecuencia ante el incumplimiento de las obligaciones de un partido político en materia de informes sobre el origen, monto y destino de sus recursos para las campañas de los candidatos. Como se colige, ambas penas son idóneas, adecuadas o aptas para la consecución de sus objetivos. En efecto, las mismas cumplen con la función protectora de bienes jurídicos relevantes, como lo son la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en las campañas de los candidatos. Tales finalidades son relevantes, en el plano formal, porque están previstas en disposiciones de la Constitución federal [41, fracción II, y 116, fracción IV, incisos h), j) y n)] y la Constitución local (artículo 13, párrafo quinto).²⁶ Desde la perspectiva material también son

²⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Primera edición, 1998, editorial Porrúa, página 178.

²⁵ En el artículo 45 del Código Penal del Estado de Michoacán, se establece que la amonestación pública es la advertencia que el juez hace al sentenciado, en diligencia formal, explicándole las consecuencias del delito que cometió, exhortándolo a la enmienda y previniéndolo de las sanciones que se le impondrían en caso de reincidencia.

²⁶ En los artículos 1º, fracción II; 34, fracción III; 35, fracciones XIV, XVI y XVIII; 38, fracción II; 51-A, fracción II; 51-B; 51-C, primer párrafo; 279, 280 y 280 bis del Código Electoral del Estado de Michoacán entonces vigente, se prevé como derecho de los partidos políticos, recibir el financiamiento público y, como obligación, aplicar dicho financiamiento, entre otras cosas, para sufragar los gastos de procesos de selección de candidatos y de campaña.

fundamentales en el proceso de rendición de cuentas y permiten corroborar si la contienda electoral se llevó a cabo bajo condiciones de equidad y en observancia de las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias correspondientes.²⁷

La idoneidad de las sanciones de amonestación y multa se corrobora porque son aplicables, cuando los procedimientos para el control y vigilancia sobre el origen y uso de los recursos con que cuentan los partidos políticos, evidencian que los partidos políticos, como sujetos obligados principales, cometen actos irregulares. Además, dicha idoneidad se corrobora en los casos en que dichos procedimientos de fiscalización, por sí mismos, son inútiles para asegurar que la conducta de los partidos políticos se ajusta a la normativa electoral aplicable en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Igualmente, las sanciones son consecuencia de un procedimiento administrativo sancionador electoral que es subsidiario o subsecuente al procedimiento de fiscalización. Es decir, tales sanciones son consecuencia de un procedimiento que

También se estableció como obligación de los partidos políticos, contar con un órgano interno responsable de la administración de la totalidad de sus recursos, así como presentar los informes y la documentación correspondiente, con la que comprueben y justifiquen el origen y monto de los ingresos totales recibidos, así como su empleo y aplicación.

²⁷ Vid., la tesis XXXVI/98, de rubro FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES, que, en síntesis, explica el principio constitucional de legalidad electoral previsto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, párrafos p, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que, entre otros aspectos, se traduce en una reserva de ley en tres materias concretas: i) Fijación de criterios para determinar límites a las erogaciones en campañas electorales; ii) Establecimiento de montos máximos de aportaciones pecuniarias de simpatizantes y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos, y iii) **Señalamiento de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones sobre límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; b) montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes de los partidos políticos, y control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuentan los partidos políticos.** Asimismo, en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los coordinadores de los grupos parlamentarios de diversos partidos políticos y el titular del Poder Ejecutivo Federal, la cual dio lugar al correspondiente Decreto publicado el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, en el *Diario Oficial de la Federación*, se estableció expresamente que la preocupación de los propios partidos políticos y la sociedad por evitar los desequilibrios perjudiciales para la competencia democrática **originó que se promoviera la protección de dos “valores fundamentales”:** i) La equidad en la competencia electoral, y ii) La “necesaria **transparencia en el origen y aplicación de los recursos económicos de los partidos políticos**”.

no es anterior o sustitutorio del de fiscalización (artículo 51-A, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán). De esta manera, se corrobora su idoneidad para prevención general o social, mediante su previsión en un tipo administrativo sancionador, mientras que la eventual aplicación de las sanciones actúa en la prevención específica respecto del infractor (como ocurre respecto del Partido de la Revolución Democrática).

Al considerar la distinta naturaleza de las sanciones (amonestación y multa), se advierte que sirven para reivindicar o confirmar la legitimidad del orden jurídico, porque la amonestación es un rechazo expreso sobre la conducta no respetuosa de las normas sobre rendición de cuentas respecto del origen y aplicación de los recursos durante las campañas electorales, así como la conminación para que en adelante se observe la normativa aplicable y se abstenga de realizar una actuación ilícita que implique el incumplimiento de sus obligaciones en materia de aplicación de recursos de campaña, en tanto que la multa afecta el patrimonio del partido político infractor como consecuencia de tales infracciones y conlleva una reprobación implícita de su conducta.

b) Necesidad, al no existir una alternativa menos gravosa. El criterio de necesidad o de intervención mínima, se satisface puesto que la amonestación y la multa son consecuencias conducentes para la protección de los bienes jurídicos consistentes en la transparencia en el control y vigilancia del origen y uso de los recursos de un partido político durante las campañas electorales, la rendición de cuentas y la equidad. Estos bienes jurídicos son representativos del interés general, en forma tal que están constitucionalizados, según se advirtió por esta Sala Regional. Son la consecuencia menos lesiva para la afectación de

la imagen pública y el patrimonio o recursos de un partido político.²⁸

Sobre todo, las sanciones de amonestación y multa está justificada, si se considera que el establecimiento de las obligaciones regulares para el partido político durante el procedimiento de fiscalización fue ineficaz para que, por sí mismo y de manera espontánea, fueran observadas por el partido político, entonces debe entrar en operación las normas relativas al derecho administrativo sancionador electoral. De ahí que en orden a dar satisfacción a las finalidades de la prevención general y la prevención específica, deben imponerse las sanciones de amonestación y multa. Además, para tal efecto debe tenerse en consideración que los partidos políticos tienen como una de sus finalidades constitucionales la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática (artículo 41, fracción I, párrafo primero) y como obligación la conducción de sus actividades dentro de los cauces legales y el ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático. Los partidos políticos son vehículos ciudadanos que sirven para dar satisfacción a una finalidad ciudadana pero dentro de los cauces constitucionales, convencionales y legales, de ahí que dichas sanciones cumplan con la prevención general, y a fin de posibilitar la prevención específica es necesaria la aplicación de la amonestación como rechazo expreso y explícito de una conducta ilícita y conminación para que se enmiende el comportamiento y no se reincida, así como de la multa para que se afecte el patrimonio de un partido político infractor e implícitamente se rechace la conducta irregular.

²⁸ Al respecto, José Woldenberg sostiene que el desarrollo cabal de la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afrenta a los partidos políticos, sino como un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos. *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Jamés, 2002, p. 380.

Con ambas sanciones se atiende a la finalidad de la reivindicación de las normas que regulan la fiscalización de los recursos de los partidos políticos durante las campañas electorales y los principios correlativos de transparencia, rendición de cuentas y equidad, por lo que, desde esta perspectiva, son necesarias, ya que se confirma la legitimidad y corrección constitucional de las normas que imponen las obligaciones en dicha materia de fiscalización.

La inclusión de la **amonestación pública** dentro del catálogo de sanciones, es un instrumento necesario para disuadir conductas, en razón de que tanto partidos políticos como candidatos, obtienen votos en buena medida en función de un prestigio —la fama pública—, el cual puede ser minado si la autoridad electoral más que imponer sanciones pecuniarias desenmascara, a través de métodos más efectivos, conductas perniciosas.²⁹ El desprestigio repercute en una caída en el número de votos y, por consecuencia, tiene efectos directos en el bolsillo de los partidos, pues la fórmula de financiamiento público se compone mayoritariamente del porcentaje de la votación obtenida en la última elección.

De imponerse solamente la sanción pecuniaria consistente en la multa, un eventual infractor podría ponderar la posibilidad de reincidir en conductas ilícitas, de tal manera que la aplicación simultánea de la amonestación pública es necesaria para disuadir la comisión de futuros ilícitos. Por eso se considera que la aplicación simultánea o “a la par” de la multa y la amonestación es no sólo idónea, como se advirtió, sino necesaria.

Además, la aplicación simultánea de la amonestación y la multa, en razón de sus efectos y la incidencia escasa en el

²⁹ Agíss Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, temas selectos de Derecho Electoral 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, página 41.

ejercicio de los derechos de un partido político, permiten afirmar que son menos lesivas o graves, máxime que no existen una sanción alternativa menos grave que sea igualmente efectiva para lograr la finalidad constitucionalmente legítima.

En efecto, las aserciones contenidas en el párrafo precedente, se pueden corroborar a través de lo dispuesto en el artículo 279 del Código electoral local, porque las sanciones son: I. Amonestación pública y multa de cincuenta a cinco mil veces el salario mínimo vigente en la capital del Estado; II. Reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento correspondientes, por el periodo que señale la resolución; III. Suspensión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento correspondientes, por el periodo que señale la resolución; IV. Suspensión del registro como partido político estatal hasta por dos procesos electorales ordinarios, y V. Cancelación del registro como partido político estatal.

Dentro de ese catálogo de sanciones frente al incumplimiento de la normativa en materia de fiscalización, **las sanciones previstas en la fracción I** del referido precepto legal, consistentes en amonestación pública y multa de cincuenta a cinco mil veces el salario mínimo vigente en la capital del Estado, son mínimas o menos graves, porque no afectan la ministración de financiamiento público considerada en su totalidad ni el registro como partido político, en el entendido de que por tratarse de un partido político nacional, no es viable la imposición de las sanciones de suspensión o cancelación del registro respectivo.

c) Proporcional en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública.

Las sanciones previstas en la fracción I del artículo 279 del código electoral local, son proporcionales, en tanto que existe

correspondencia de las mismas con la infracción,³⁰ es decir, se trata de una medida equilibrada y justa, en razón que los bienes jurídicos de transparencia, rendición de cuentas y la puesta en peligro de la equidad, son constitucionalmente relevantes para la vigencia del régimen democrático en el Estado de Michoacán, y eso justifica que, en forma mínima, se afecte la imagen y el patrimonio del partido político, a través de la amonestación y la multa.

Como se destacó, el propósito que subyace en la normativa electoral del Estado de Michoacán, al prever un régimen sancionador (artículo 279), consistió en inhibir la comisión de conductas que lesionen o pongan en riesgo la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas de todos los ingresos de los partidos políticos, puesto que es primordial para el interés general conocer el origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos, quienes por disposición constitucional, son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Esta Sala Regional considera que la norma jurídica tildada de inconstitucional es proporcional en tanto que se trata de una **sanción mínima** aplicable ante el incumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en materia de control sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, o cuando incurran en cualquier falta prevista en esa normativa.

El hecho de que, en el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán, se prevea como sanción mínima la imposición conjunta de la amonestación pública y multa, no implica que tal porción normativa contravenga lo

³⁰ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *ibidem*, página 166.

previsto en la Constitución federal, en razón de que **no existe prohibición constitucional ni legal para imponer dos sanciones de distinta naturaleza** a un infractor de la legislación penal ni mucho menos de la legislación en materia de faltas administrativo-electorales, como ocurre respecto de un partido político que incurre en desacato de las obligaciones que le son exigidas como ente de **interés público, igualmente, tampoco significa que se imponga una sanción inusitada, trascendente o grave.**³¹

Es criterio orientador el sostenido en la tesis del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que tiene por rubro FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICIÓN LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PÚBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD.³²

Esta Sala Regional advierte que, en los artículos 22, párrafo primero, *in fine*, y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen dos derechos humanos fundamentales en la materia penal que, como se explicó, por extensión también rigen en el Derecho Sancionador Electoral. Estos derechos constitucionales aseguran que toda pena o sanción sea proporcional al delito, infracción o falta y al bien jurídico afectado,³³ y que está prohibida la reiteración

³¹ A manera de ejemplo, en el artículo 222 del Código Penal Federal, se tipifica el delito de cohecho y se prevé que al servidor público o persona que cometa ese delito se pueden imponer penas de prisión, multa y destitución e inhabilitación, cuya graduación es en proporción a monto de la dádiva o promesa. En igual sentido, en los delitos electorales y en materia del registro nacional de ciudadanos (artículos 402 al 413 del Código Penal federal), se prevén sanciones de **multa y pena de prisión**. De la misma manera, en el artículo 13, párrafos tercero y cuarto, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se dispone que, en las faltas administrativas graves, además de otras sanciones se puede imponer **la correspondiente a la inhabilitación** del servidor público por un tiempo determinado.

³² Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV-2, tesis aislada, 8ª época, febrero de 1995, página 340.

³³ Lo relativo a la proporcionalidad de las sanciones de amonestación y multa, en forma simultánea, ya fue motivo de análisis, sólo en cuanto a la norma jurídica que las fundamenta, puesto que, en esta instancia jurisdiccional federal, no fue materia de controversia la individualización de las sanciones.

sancionadora hacia un mismo sujeto, por los mismos hechos y con el mismo fundamento. Esto es, se establece el que las penas deben ser proporcionales y el principio *non bis in ídem* (no dos veces sobre lo mismo), puesto que, en este último caso, está prohibido enjuiciar a alguien dos veces por la misma infracción.

Esta Sala Regional estima que la previsión de las sanciones de amonestación pública y multa, no puede considerarse como excesiva o desproporcionada, porque, de acuerdo con su distinta naturaleza jurídica, cada una por su parte cumple con las finalidades de protección de bienes jurídicos, así como de prevención y reivindicación del orden jurídico, sobre todo si se considera que la multa representa un reproche y reprobación de la conducta ilícita, en forma implícita, mientras que la amonestación pública, en forma expresa, se hace dicho reproche y reprobación, así como destaca que la transparencia y la rendición de cuentas de todos los recursos de los partidos políticos deben respetarse, atendiendo a la importancia social que revisten tales actividades en un régimen democrático. Además, ambas sanciones cumplen una **función ejemplificadora, de prevención y frente al interés público de que los partidos políticos conduzcan sus actividades dentro de los parámetros establecidos por el legislador**, y son una conminación para que, en lo futuro, los partidos políticos de abstengan de reiterar su conducta ilícita.

En ámbito penal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que una multa es excesiva,³⁴ cuando: i) Afecta de manera notoriamente desproporcionada las posibilidades económicas del sentenciado, lo que ocurre cuando hace inviable la satisfacción de las necesidades básicas de su persona o familia; ii) En su configuración no existe proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad

³⁴ Consultar la acción de inconstitucionalidad 31/2006.

del delito cometido, y si en la ley no se señalan bases suficientes para que la autoridad judicial pueda tener elementos para individualizar la pena; especialmente, cuando la ley no permite establecer su cuantía en relación con la responsabilidad del sujeto infractor.

Desde esta perspectiva, en concepto de esta Sala Regional, las sanciones previstas en el precepto tildado de inconstitucional, cumplen con los estándares de proporcionalidad en la medida que la configuración dispuesta por el legislador del Estado de Michoacán, permite individualizar la sanción pecuniaria, además, se advierte que la norma es flexible al establecer un mínimo y un máximo de la multa (de cincuenta a cinco mil veces el salario mínimo vigente en la entidad federativa) con la finalidad de individualizar la sanción, en función del grado de responsabilidad del sujeto infractor que, en la especie, consiste en la falta de deber de cuidado, claridad de las cuentas rendidas así como de un descuido en observar lo estipulado en la normativa electoral local, y las circunstancias del caso, en específico porque se cometieron tres faltas formales, durante la revisión de los informes de gastos de campaña del proceso electoral ordinario de dos mil once (omisiones culposas), y las mismas se conceptuaron como trascendentales, en razón de los bienes jurídicos que se pusieron en riesgo.

Con base en lo expuesto, esta Sala Regional arriba a la conclusión de que el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán entonces vigente, no contraviene lo dispuesto en la Constitución federal.

De ahí lo infundado del planteamiento de inconstitucionalidad hecho valer.

2. Vulneración al principio de exhaustividad.

El agravio identificado con el inciso **c)** del resumen de agravios, en parte es **infundado** y en parte **inoperante**.

Lo infundado del agravio radica en que el partido actor expone que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán no fue exhaustivo en la sentencia impugnada porque se abstuvo de analizar la “nueva argumentación” que efectuó el Consejo General del instituto electoral local para calificar e individualizar una falta que nunca existió.

Sin embargo, de manera contraria a lo sostenido por el partido político, la autoridad responsable sí se ocupó de todos los planteamientos que en vía de agravio hizo valer, porque de la lectura de la resolución cuestionada se advierte que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán identificó dos agravios en el recurso de apelación interpuesto por el ahora partido político actor, mismos que atendió de la siguiente manera.

Estimó infundado el agravio en el que el actor sostuvo que de manera equivocada la autoridad administrativa entonces responsable estableció como sanción tanto una amonestación, como una multa, lo cual expuso que no era acorde ni proporcional con la falta cometida.

Para dar contestación al motivo de inconformidad del entonces apelante, la autoridad jurisdiccional local interpretó que el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán, si bien prevé dos sanciones, las mismas se encuentran vinculadas por la conjunción copulativa “y”, la cual las une de forma imperativa y no potestativa, por lo que en concepto del tribunal responsable, el caso en análisis se tradujo en la unión de dos sanciones que deben ser impuestas a quien infrinja la normatividad electoral como mandato y no de forma alternativa.

Establecido lo anterior, el tribunal local determinó que fue acertado el proceder del Instituto Electoral de Michoacán cuando

impuso al partido apelante una amonestación pública y una multa, pues ello era acorde y proporcional con las faltas formales cometidas, en tanto que de conformidad con el artículo ya citado, no sólo es una posibilidad para la autoridad administrativa electoral imponer a la vez una amonestación pública y una multa, sino también una obligación ineludible hacerlo de ese modo, pues así se ordena categóricamente en el citado precepto legal.

Además, consideró que, de acuerdo con la naturaleza jurídica de las infracciones, también fue correcta la determinación de imponer la sanción de referencia, pues la multa de referencia se encuentra dentro de los límites previstos por el multicitado artículo 279, sin ser demasiado gravosa para el patrimonio del partido infractor; la cual tuvo como propósito disuadir la posible comisión de conductas similares en el futuro y cumplir con el propósito preventivo de las sanciones en materia administrativa electoral.

Respecto del último agravio en el cual el entonces apelante manifestó que la autoridad administrativa local fue excesiva al imponerle una sanción de ciento cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Estado de Michoacán, ya que en ningún momento se pusieron en riesgo los principios de transparencia y certeza en la rendición de cuentas, se calificó por la autoridad responsable, en parte infundado y en parte inoperante.

En concepto del tribunal electoral local, lo infundado del agravio consistió en que la sanción se estableció como consecuencia de la acreditación de tres faltas formales, al considerar que con la omisión del partido político de solventar las observaciones dentro de los plazos concedidos, si bien no se impidió que el órgano administrativo electoral llevara a cabo su actividad fiscalizadora, sí se pusieron en riesgo la transparencia y certeza en la rendición de cuentas.

Además, señaló el tribunal local que la multa impuesta no fue excesiva, pues por cada infracción se impuso el mínimo contemplado en el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán.

En cuanto a las aseveraciones que formuló el Partido de la Revolución Democrática en el recurso de apelación local, en el sentido de que en ningún momento se pusieron en riesgo los principios de transparencia y certeza en la rendición de cuentas, al no haberse impedido que la autoridad fiscalizadora realizara sus funciones ni que éstas se vieran retrasadas, se calificaron como inoperantes.

Ello, en virtud de que tales manifestaciones resultaron genéricas e imprecisas, por lo que se afirmó que el partido apelante no combatió de manera eficaz los motivos y razones que llevaron a la autoridad responsable a determinar que, aunque las faltas atribuidas al partido en mención no vulneraron los valores sustanciales en materia de fiscalización, sí pusieron en peligro los principios de transparencia y certeza en la rendición de cuentas.

Como se advierte, contrariamente a lo afirmado por el partido político demandante, la autoridad señalada como responsable sí atendió los argumentos hechos valer por el actor, máxime que si el partido político de referencia resintió un daño o perjuicio con la aprobación de la resolución administrativa, entonces resultaba imperioso que manifestara los motivos de discrepancia con la resolución para que el tribunal electoral local identificara sus agravios y no dejar esa tarea al órgano jurisdiccional de aquella instancia, ya que en ese supuesto, no se estaría supliendo la queja deficiente al actor, sino que ello implicaría sustituirse al demandante, de ahí lo infundado del agravio.

Lo **inoperante** radica en que el Partido de la Revolución Democrática únicamente se limita a sostener que la autoridad

responsable se abstuvo de analizar la argumentación efectuada por el Consejo General del instituto electoral local, para calificar e individualizar una falta que, en su concepto, no cometió.

Sin embargo, el demandante no expresa qué parte de la argumentación que realizó el referido Consejo General local no se tomó en consideración al momento de dictarse la sentencia que ahora cuestiona; tampoco señala cómo debió ser analizada; qué perjuicio le ocasiona que se haya omitido tomar en consideración al momento de resolver los razonamientos expresados por la autoridad administrativa electoral, y mucho menos señala por qué considera que no cometió las faltas formales que le fueron atribuidas con motivo de la fiscalización de los gastos de campaña de sus entonces candidatos a presidentes municipales en el Estado de Michoacán y, en todo caso, cuál sería la sanción que considera le debía ser impuesta. En esas circunstancias, esta Sala Regional considera que el agravio es genérico y subjetivo.

3. Vulneración a los principios de legalidad y certeza, así como indebida fundamentación y motivación de la sentencia impugnada.

Respecto del agravio identificado como inciso **a)** del resumen de agravios, es conveniente precisar que el Partido de la Revolución Democrática únicamente ha cuestionado ante el Tribunal Electoral local, la imposición de las sanciones por faltas formales impuestas con motivo de las irregularidades no solventadas en la revisión de los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos de campaña otorgados a sus candidatos a presidentes municipales. Es decir, la sanción por faltas sustanciales no fue controvertida en alguno de los dos recursos de apelación que promovió el partido actor.

Esto significa que la materia de impugnación sobre la que versa la cadena impugnativa intentada por el Partido de la Revolución Democrática antes de acudir a esta instancia federal, se circunscribió al análisis de los agravios relacionados con la indebida imposición de sanciones por faltas formales, como se advierte de la sentencia recaída al recurso de apelación TEEM-RAP-046/2012 y en el considerando QUINTO del recurso de apelación TEEM-RAP-009/2013, que constituye el acto impugnado y, en el cual la autoridad responsable aclaró que dentro de la resolución que fue impugnada en esa instancia, se acreditaron diversas faltas sustanciales atribuidas al Partido de la Revolución Democrática, así como tres diferentes faltas formales, pero que sólo respecto de estas últimas se formularon agravios en el recurso de apelación.

Lo anterior implica que si la materia de estudio en la sentencia impugnada fue la multa impuesta por faltas formales, en consecuencia, la Litis en este medio de impugnación está circunscrita en cuanto a las faltas formales. Lo anterior, en virtud de que el actor no formula agravio en cuanto a que la falta de exhaustividad esté relacionada en cuanto a que indebidamente sólo se estudiaron los agravios relativos a las faltas formales y no se abarcó lo atinentes a las sustantivas, a pesar de que ello se hubiera planteado ante la instancia local (incongruencia interna), y así se evidenciara en esta instancia federal.

Precisado lo anterior, los agravios señalados con el inciso a), y el inciso f) del resumen elaborado por esta Sala Regional, se consideran **inoperantes**.

Lo anterior, porque el partido político actor se limita a manifestar que la sentencia combatida vulnera los principios de

legalidad y certeza, al ocasionar un indebido perjuicio a las finanzas del partido actor en razón de que las sanciones económicas impuestas por las irregularidades imputadas, no son acordes con la realidad de los hechos.

Sin embargo, es omiso en precisar de qué manera la sentencia impugnada vulnera los principios de legalidad y certeza, cuál es el perjuicio que, desde su perspectiva, le ocasiona a sus finanzas y por qué considera que las sanciones económicas impuestas no son acordes con la realidad de los hechos. Esto es, se trata de afirmaciones genéricas y sin sustento jurídico, que devienen en inoperantes, en razón de que en el juicio de revisión constitucional electoral, no es aplicable la suplencia en la formulación de los agravios, en términos de lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De igual manera, resulta **inoperante** el agravio en el cual el actor aduce que la sentencia cuestionada está indebidamente fundada y motivada porque, a decir del propio partido político, la autoridad responsable en ningún momento atendió a los hechos ni a los medios de prueba existentes y se basó únicamente en argumentaciones del órgano administrativo electoral sin que estuvieran a su vista o en su poder los elementos necesarios para determinar la comisión de una falta, la responsabilidad que de ella resultara, para la imposición de una sanción económica justa y proporcional, todo lo anterior deviene, en concepto del demandante, en el incumplimiento a su obligación de impartir una justicia completa e imparcial.

Lo inoperante radica en que se trata de afirmaciones genéricas, vagas e imprecisas, dado que el actor no especifica

qué o cuáles hechos y medios de prueba dejaron de valorarse o se valoraron de manera indebida y distinta y, en consecuencia, qué hechos debieron apreciarse y qué pruebas debieron ser valoradas y cómo; qué elementos debió considerar o tener a la vista la autoridad responsable y que eran necesarios para determinar la falta y la responsabilidad del infractor, para así resolver; cuáles fueron las argumentaciones en que la responsable, indebidamente, se basó para emitir la sentencia impugnada, o cuál es el perjuicio concreto que se le causa con motivo de la argumentación o criterios empleados por el Consejo General local al momento de calificar la falta e individualizar la sanción.

De ahí que este órgano jurisdiccional conceptúe los agravios como inoperantes.

Conforme con lo anterior, al haber resultado **infundados** e **inoperantes** los agravios formulados en el presente medio de impugnación, procede **confirmar** la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, de veintiséis de septiembre de dos mil trece, emitida en el recurso de apelación TEEM-RAP-009/2013.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, el veintiséis de septiembre de dos mil trece, en el recurso de apelación local identificado con la clave TEEM-RAP-009/2013.

NOTIFÍQUESE personalmente al partido político actor, en el domicilio señalado para tal efecto; **por oficio**, al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, acompañando copia certificada de la presente ejecutoria y, **por estrados**, a los demás interesados, en conformidad con lo previsto en los artículos 26, párrafo 3; 27; 28, y 82, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Asimismo, hágase del conocimiento público la presente resolución en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet.

Devuélvanse las constancias atinentes, previa copia certificada que conste en el presente expediente.

En su oportunidad, remítase al Archivo Jurisdiccional, como asunto concluido, y, con fundamento en lo previsto en el artículo 46, párrafo segundo, del Acuerdo General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,³⁵ deberá transferirse al Archivo Histórico.

Así, por **unanimidad** de votos, resolvieron y firmaron las Magistradas y Magistrado que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe; haciendo constar que la Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy manifestó que se separaba de las consideraciones contenidas en los apartados

³⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 2008, primera sección, página 1.

“II. Test de proporcionalidad de las sanciones administrativo-electorales” y “III. Metodología para la aplicación del test de proporcionalidad en una sanción administrativa”, y señaló que sustentaba su voto en las razones expresadas en páginas 43 (cuarenta y tres) y siguientes, las cuales comparte en sus términos.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JUAN CARLOS SILVA ADAYA

MAGISTRADA

MAGISTRADA

**MARÍA AMPARO
HERNÁNDEZ CHONG CUY**

**MARTHA C. MARTÍNEZ
GUARNEROS**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ LUIS ORTIZ SUMANO

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SX-JRC-70/2013

ACTORES: PARTIDOS DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE
QUINTANA ROO

MAGISTRADO PONENTE: ADÍN
ANTONIO DE LEÓN GÁLVEZ

SECRETARIO: JOSÉ ANTONIO
MORALES MENDIETA

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a
veintitrés de mayo de dos mil trece.

VISTOS, para resolver, los autos del juicio de revisión constitucional electoral al rubro citado, promovido por los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, en contra de la sentencia recaída al expediente JIN/005/2013, de veinticinco de abril de dos mil trece, emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, mediante la cual confirmó el acuerdo por el que se aprobaron los lineamientos y convocatoria para el procedimiento de selección y designación de los ciudadanos que fungirán como consejeros presidentes, consejeros electorales de los consejos distritales y municipal, así como vocales de las juntas ejecutivas distritales y municipal del Instituto Electoral de Quintana Roo,

cuyas funciones se ejercerán durante el proceso electoral local ordinario dos mil trece, y

R E S U L T A N D O

De lo narrado por los actores y de las constancias que obran en autos se advierte lo siguiente:

I. Antecedentes.

a) Acuerdo. El ocho de marzo de dos mil trece, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo emitió el acuerdo IEQROO/CG/A-040-13, por el que aprobó los lineamientos para el procedimiento de selección y designación de los ciudadanos que fungirán como consejeros presidentes, consejeros electorales de los consejos distritales y municipal, así como vocales de las juntas ejecutivas distritales y municipal del referido instituto para el proceso electoral ordinario.

b) Primer juicio de revisión constitucional electoral. El trece de marzo siguiente, contra el acuerdo referido, los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional presentaron demanda de juicio de revisión constitucional electoral, vía *per saltum*, ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mismo que quedó radicado en esta Sala Regional con el número de expediente **SX-JRC-25/2013**, pues al estimarse que determinados puntos de los lineamientos vulneran derechos, abordó agravios en torno a los temas siguientes:

- Transparencia y confidencialidad de los datos personales de los ciudadanos aspirantes a los cargos electorales locales.
- Diseño normativo respecto a la conformación de los consejos distritales.
- Nivel académico que debe exigirse a los aspirantes.
- Contradicción normativa al excluir a residentes en la entidad, de participar en el proceso de selección.

c) Inicio del proceso electoral. El dieciséis de marzo de dos mil trece, el mismo Consejo General declaró el inicio del proceso electoral ordinario para elegir diputados locales e integrantes de Ayuntamientos en dicha entidad federativa.

d) Determinación de la Sala Regional. El veinte de marzo, esta Sala Regional, determinó reencauzar el escrito de demanda a juicio de inconformidad local, a efecto de que el Tribunal Electoral de Quintana Roo resolviera conforme a su competencia.

Dicho juicio fue registrado en el tribunal local con el número de expediente JIN/005/2013.

e) Acto impugnado. El veinticinco de abril, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, al resolver el juicio de inconformidad, determinó:

PRIMERO.- Se confirma en todos sus términos el Acuerdo IEQROO/CG/A-040-13, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por el cual se aprobaron los Lineamientos y Convocatoria para el Procedimiento de

Selección y Designación de los Ciudadanos que fungirán como Consejeros Presidentes, Consejeros Electorales de los Consejos Distritales y Municipal, así como Vocales de las Juntas Ejecutivas Distritales y Municipal de Instituto Electoral de Quintana Roo, cuyas funciones se ejercerán durante el proceso electoral local ordinario dos mil trece.

[...]

II. Juicio de revisión constitucional electoral.

a) Demanda. En contra de lo anterior, el veintinueve de abril del presente año, Nadia Santillán Carcaño, en su carácter de representante propietaria del Partido de la Revolución Democrática, y Cinthya Yamile Millán Estrella, en su carácter de representante suplente del Partido Acción Nacional, presentaron demanda de juicio de revisión constitucional electoral ante la responsable.

b) Turno. El tres de mayo, se recibió la demanda y demás constancias en esta Sala Regional; y al día siguiente, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente **SX-JRC-70/2013** y turnarlo a la ponencia a su cargo.

c) Admisión. Mediante proveído de nueve de mayo, el Magistrado Instructor admitió la demanda.

d) Cierre. En el momento oportuno, se declaró cerrada la instrucción y el asunto quedó en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y esta Sala Regional correspondiente a la

Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, para combatir una sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en relación con el acuerdo por el que se aprobaron los lineamientos y convocatoria para el procedimiento de selección y designación de los ciudadanos que fungirán como consejeros presidentes, consejeros electorales de los consejos distritales y municipal, así como vocales de las juntas ejecutivas distritales y municipal del Instituto Electoral de Quintana Roo, vinculado directamente al proceso electoral local ordinario para elegir diputados locales y miembros de ayuntamientos en dicha entidad, con excepción de la elección de Gobernador.

Lo anterior encentra respaldo en la jurisprudencia número **23/2011**, que lleva por rubro: **“COMPETENCIA. LAS SALAS REGIONALES DEBEN CONOCER DE LOS JUICIOS RELACIONADOS CON LA INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES, CUYA ACTUACIÓN NO INCIDA EN LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR O JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL”**, consultable en la compilación 1997-2012: jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, páginas 195 y 196.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafos segundo y cuarto, fracción

IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso b), y 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 1, párrafo 2, inciso d), 4, párrafo 1, 86 y 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Requisitos de la demanda, presupuestos procesales y requisitos especiales de procedibilidad.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito y en la misma consta el nombre y firma de quienes promueven en representación de los partidos políticos actores; señalan domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos materia de la impugnación y se expresan los agravios que se estiman pertinentes.

2. Oportunidad. El medio de impugnación satisface el requisito de oportunidad, en tanto que la resolución combatida fue notificada a los actores el veinticinco de abril de dos mil trece y presentaron su escrito de demanda el veintinueve siguiente, dentro del plazo de cuatro días establecido por la ley adjetiva de la materia. Por tanto, la promoción del medio de impugnación es oportuna.

3. Legitimación y personería. El juicio de revisión constitucional electoral se promovió por partes legitimadas,

conforme con lo previsto por el artículo 88, párrafo 1, de la ley adjetiva de la materia, por tratarse de partidos políticos.

Lo anterior, a través de Nadia Santillán Carcaño, representante propietaria del Partido de la Revolución Democrática y Cinthya Yamile Millán Estrella, representante suplente del Partido Acción Nacional, quienes tienen la personería para promover el presente juicio, pues tal carácter es reconocido en el informe circunstanciado que rinde el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

4. Definitividad. En el caso concreto, el acto impugnado es definitivo y firme toda vez que en contra de la resolución que se impugna no existe medio de impugnación local que deba ser agotado antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

5. Violación a un precepto constitucional. Se cumple con el requisito exigido por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en aducir la violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues los actores señalan que les vulneran los artículos 1, 6, 14 último párrafo, 16 primer párrafo, 17 segundo párrafo, 41, 116 fracción IV incisos b) y l) y 133, todos de la Norma Fundamental.

Lo anterior, pues la exigencia debe entenderse en un sentido formal, es decir, como un requisito de procedencia, no como el resultado del análisis de los agravios propuestos

por los actores, en virtud de que ello implicaría entrar al fondo del juicio; en consecuencia, el requisito en comento debe estimarse satisfecho cuando, como en el caso a estudio, en el juicio de revisión constitucional electoral se señalan los preceptos constitucionales que aducen violados.

Lo anterior, con sustento en la jurisprudencia **2/97** emitida por la Sala Superior, de rubro: **“JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA”**, consultable en la Compilación 1997-2012: jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, páginas 380 y 381.

6. Violación determinante. Tal requisito se colma en el presente juicio, en atención a que la violación reclamada puede afectar la integración de los órganos administrativos desconcentrados del Instituto Electoral de Quintana Roo que habrá de administrar y organizar los procesos electorales que se lleven a cabo en la entidad, lo que de manera indubitable resulta determinante para el desenvolvimiento de los mismos.

En la especie, es inconcuso que se está frente a un acto determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo, consistente en la designación de los integrantes de los órganos electorales distritales y municipales de dicho instituto, los cuales se encargan, entre otras cuestiones, de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en los distritos uninominales electorales y en los municipios estatales, respectivamente, (tratándose de los

consejos), o bien, auxilian en el ejercicio de dichas tareas (por lo que se refiere a las juntas) en términos de lo dispuesto en los artículos 59, 66, último párrafo, y 68 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo.

En esas condiciones, si las autoridades administrativas electorales a nivel local tienen una importante participación en la salvaguarda de los procesos electorales, mediante la organización de los mismos en la demarcación geográfica-electoral que les corresponde, entonces, es claro que la legal integración de esas autoridades es determinante para el desarrollo de los procesos electorales que se desarrollen en la entidad.

Sirve de apoyo a lo anterior, *mutatis mutandi*, la jurisprudencia **4/2001**, cuyo rubro es: **"AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación del Estado de Yucatán y similares)"**, consultable en la Compilación 1997-2012: jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, páginas 147 y 148.

El requisito establecido en el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se encuentra satisfecho, pues la resolución que se impugna puede trascender en las actividades que se llevan a cabo en el desarrollo del proceso electoral ordinario 2012-2013 en el estado de Quintana Roo.

Se considera lo anterior ya que, los lineamientos y la convocatoria controvertida, tiene como sujetos de aplicación directa de los supuestos que en ellos se establece, a los ciudadanos que actualmente integran los quince consejos y las quince juntas ejecutivas, distritales y municipal, a fin de que, al ser designados, realicen las actividades tendientes a desarrollar de forma correcta el proceso comicial local.

En ese tenor, los consejeros y vocales de las circunscripciones referidas, tendrán dentro de sus facultades emitir diversas actuaciones de carácter trascendental en el transcurso del proceso electoral, como lo son el emitir la determinación correspondiente a la solicitud de designación de representantes de los partidos políticos, entre otros.

Por ende, al controvertirse la sentencia que confirma los documentos procedimentales de designación de los funcionarios, puede derivar en la nulidad de éstos y por ende, viciar los actos posteriores a su emisión, y perjudicar así el desarrollo del proceso electoral, por lo que se tiene por colmado el requisito de determinancia para la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral.

7. Reparación factible. Dicho requisito es exigido por el artículo 86, párrafo 1, inciso e) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que, como se dijo, de revocar la sentencia aludida, podría darse el supuesto de nulificar los efectos de los lineamientos y la convocatoria que dieron inicio al procedimiento de selección de los funcionarios electorales delegados locales, por lo que, de igual forma repercutiría en

la designación de los consejeros y vocales distritales y municipal, que, si bien ya se encuentran en funciones, ello no es óbice que, en caso de ser fundados los agravios vertidos por los enjuiciantes, sean revocados los documentos materia de controversia, y a la postre, sea necesaria la remoción de los citados servidores electorales, a fin de que el proceso electoral prosiga de manera acorde.

En efecto, si bien ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral que el requisito de procedencia consistente en que la reparación reclamada sea factible de subsanarse antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos, debe entenderse referida a la instalación de órganos que hayan resultado electos a través de la emisión del voto universal, libre, directo y secreto depositado en las urnas, no de órganos administrativos o jurisdiccionales electorales a nivel local, como acontece en la especie, pues en el primer supuesto, se trata de órganos que constituyen los poderes mismos del Estado, que han de quedar debidamente integrados en las fechas fatales, constitucionalmente previstas.

Luego, de acogerse las pretensiones de los partidos enjuiciantes, las situaciones de hecho que podrían resultar afectadas, forzosamente tendrían que desaparecer o modificarse, pues los instrumentos electorales materia de análisis del tribunal estatal, y la designación de los funcionarios electorales locales resultaría ilegal, máxime que

debe considerarse que, los funcionarios designados ya se encuentran en funciones.

El anterior criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia numero **51/2002** de rubro: **"REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. EL REQUISITO DE REPARABILIDAD SE ENCUENTRA REFERIDO A LOS ÓRGANOS Y FUNCIONARIOS ELECTOS POPULARMENTE"**, consultable en las páginas 607 y 608 de la citada compilación.

Por lo anterior, se estima que es posible la reparación de daño, jurídica y materialmente.

TERCERO. Naturaleza del juicio de revisión constitucional electoral. Previo al análisis de los argumentos planteados en la demanda, es importante destacar que la naturaleza extraordinaria del juicio de revisión constitucional electoral implica el cumplimiento irrestricto de ciertos principios y reglas establecidos, principalmente, en los artículos 41, fracción VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 3, párrafo 2, inciso d), y 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Entre dichos principios destaca el hecho de que, en atención a lo previsto en el artículo 23, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el juicio de revisión constitucional electoral no procede la suplencia de la queja deficiente, en tanto que se

está ante un medio de impugnación de estricto derecho que impide a este órgano jurisdiccional electoral suplir las deficiencias u omisiones en el planteamiento de los agravios, cuando los mismos no pueden ser deducidos claramente de los hechos expuestos permitiéndose al tribunal del conocimiento, únicamente, resolver con sujeción a los agravios expuestos por los partidos actores, siguiendo las reglas establecidas en el Libro Cuarto, Título Único, de la ley mencionada.

Si bien es cierto que se ha admitido que la expresión de agravios puede tenerse por formulada independientemente de su ubicación en cierto capítulo o sección de la demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o utilizando cualquier fórmula deductiva o inductiva, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no es un procedimiento formulario o solemne, también lo es que, como requisito indispensable, éstos deben expresar con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que ocasiona el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que con tal argumento expuesto por el demandante, dirigido a demostrar la ilegalidad o inconstitucionalidad en el proceder de la autoridad responsable, este órgano jurisdiccional se ocupe de su estudio con base en los preceptos jurídicos aplicables.

De lo anterior se advierte que, aun cuando dicha expresión de agravios no debe cumplirse en forma sacramental, los agravios que se hagan valer en el juicio de

revisión constitucional electoral sí deben ser, necesariamente, argumentos jurídicos adecuados, encaminados a destruir la validez de las consideraciones o razones que la responsable tomó en cuenta al resolver.

En este sentido, como lo ha sostenido reiteradamente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los motivos de disenso se tiene que hacer patente que los argumentos utilizados por la autoridad enjuiciada son contrarios a derecho.

Al expresar cada agravio, los actores deben exponer las argumentaciones que consideren convenientes para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado.

En este contexto, los agravios que dejen de atender tales requisitos resultarían inoperantes, puesto que no atacan en sus puntos esenciales el acto o la resolución impugnada dejándola, en consecuencia, intacta.

Por tanto, cuando los impugnantes omitan expresar argumentos debidamente configurados, en los términos anticipados, los agravios deben ser calificados como inoperantes ya porque se trate de:

- Una simple repetición o abundamiento respecto de los expresados en la instancia anterior;

- Argumentos genéricos, imprecisos, y subjetivos de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir;
- Cuestiones que no fueron planteadas en los medios de impugnación cuya resolución motivó el juicio de revisión constitucional electoral que ahora se resuelve;
- Alegaciones que no controviertan los razonamientos del acto impugnado de la responsable; y
- Argumentos ineficaces para conseguir el fin pretendido.

En los mencionados supuestos, la consecuencia directa de la inoperancia de los agravios es que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable continúen rigiendo el sentido del acto o resolución impugnado, porque tales agravios no tendrían eficacia para anularlo, revocarlo o modificarlo.

Por ende, en el juicio que se resuelve, al estudiar los conceptos de agravio, se aplicarán los señalados criterios para concluir si se trata o no de planteamientos que deban ser desestimados por inoperantes.

En conclusión, por todo el estudio anterior, no procede la suplencia de la queja que solicitan los actores.

CUARTO. Cuestión previa. Los partidos agraviados señalan que les causa perjuicio la sentencia emitida en el expediente JIN/005/2013, de veinticinco de abril de dos mil

trece, emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo al ser inconstitucional.

Al respecto, debe precisarse que los accionantes controvierten de dicha sentencia, únicamente la determinación del tribunal local recaída al tópico de transparencia y confidencialidad de los datos personales de los ciudadanos aspirantes a los cargos electorales locales, dejando de lado la contravención a los demás temas analizados en la resolución señalada.

En vista de ello, no será materia de análisis de esta ejecutoria las consideraciones realizadas por la responsable respecto a los temas de: conformación de los consejos distritales, nivel académico que debe exigirse a los aspirantes y contradicción normativa al excluir a residentes en la entidad, a fin de participar en el proceso de selección, pues no son materia de *litis*.

QUINTO. Estudio de fondo. Previo a este, tratándose de medios de impugnación en materia electoral, el juzgador debe atender a lo que realmente quiso decir el actor, con el objeto de determinar con exactitud su intención, ya que solo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral, por lo que la demanda debe ser analizada en su conjunto para interpretar el sentido de lo que se pretende.

Al efecto, resulta aplicable la jurisprudencia **4/99** de este tribunal electoral, bajo el rubro siguiente: "**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL**

RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR", consultable en la compilación 1997-2012: jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, página 411.

Ahora bien, de la lectura integral del escrito de demanda, este órgano colegiado advierte los motivos de disenso siguientes:

1. La incorrecta interpretación del Tribunal Electoral de Quintana Roo al determinar que la información proporcionada por los aspirantes a ser designados como consejeros y vocales electorales en la entidad quintanarroense, es confidencial y restringida, sin considerar el derecho al acceso a la información, y sobre todo, la prerrogativa de vigilancia a cargo de los partidos políticos.

2. La indebida aplicación de tesis electoral.

3. Estudio de convencionalidad y constitucionalidad de los preceptos legales y reglamentarios locales.

4. La incorrecta interpretación del artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

Ahora bien, respecto a la alegación marcada con el punto **1**, se tienen por **infundada**, toda vez que el Tribunal electoral quintanarroense realizó de forma correcta la interpretación y ponderación de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales.

Así las cosas, la Sala Superior ha determinado que la información es en sí misma un valor garantizado directamente por el Estado mexicano, y los partidos políticos como cualquier persona tienen derecho a ella, conforme con el artículo 6 de la Constitución, el cual establece el derecho a la información y el deber del Estado de garantizarlo.

Para su ejercicio, la Constitución Federal prevé, entre otras cuestiones, que toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública. Incluso, conforme con dicho precepto, toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso a la información pública.

En esa tesitura, determinó que la información solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, o puede ser protegida cuando sea referente a la vida privada o se trata de datos personales, entendiendo como tales a *“La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, el estado de salud físico o mental, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.”*, de conformidad con el artículo 3, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Dicho criterio se sostuvo al resolver el expediente **SUP-JRC-55/2010**.

En esa misma línea, la responsable determinó en la resolución que nos ocupa que, si bien existe una restricción genérica respecto a la protección de datos personales consignada en los actos controvertidos –los lineamientos y la convocatoria- en lo que concierne a los partidos políticos, éstos tienen acceso a la información que se genere en el proceso de designación de los funcionarios electorales locales, a fin de que cumplan con la prerrogativa de vigilancia comicial.

También, manifestó que los documentos emitidos por el instituto local, y que se impugnaron ante la responsable, consignan una restricción genérica de los datos personales, sin contemplar expresamente el caso específico como lo es el derecho de acceder a la información a fin de vigilar el proceso de elección de funcionarios, reiterando que en dicho supuesto deviene una permisión a acceder a la información.

Así las cosas, es claro que la responsable se condujo bajo los lineamientos de permisibilidad y acceso a la información pública, precisando como restricción únicamente aquellos casos en que se traten de datos personales.

En efecto, contrario a lo manifestado por los accionantes, la responsable no determinó que toda la información aportada fuera confidencial y restringida, sino que realizó una distinción de ésta y determinó la existencia de información genérica e información concerniente a los datos

personales, a fin de que, analizado el caso concreto, se determinarían aquellos en que sería aplicable una restricción y los supuestos en que no sería operante dicha limitativa, acorde con el derecho de acceso a la información y la prerrogativa de vigilancia partidaria.

Ahora pues, es menester el referir que la pretensión final de acceder a la información aportada por lo aspirantes a los cargos aludidos es el realizar las observaciones que consideren pertinentes ante una posible conculcación a la normatividad electoral local, en ejercicio de su derecho-obligación de vigilancia del proceso comicial estatal, teniendo como sustento la documentación entregada por los aspirantes.

Así las cosas, es un hecho notorio que, el acceso a la información y la documentación proporcionada por los aspirantes para el proceso de designación de consejeros y vocales fue otorgado por el instituto local a los partidos políticos a fin de que ejercieran de forma adecuada su derecho de vigilancia, tal como consta en el expediente **SX-JRC-40/2013 y acumulados**, de conformidad con el artículo 15, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que no les generó perjuicio a los enjuiciantes el que la responsable haya limitado el acceso a los datos personales, puesto que como ha quedado constatado, esta proporcionó la información necesaria para el ejercicio de las funciones garantes de los institutos políticos.

Ahora bien, respecto a que se omitió precisar el por qué no sería aplicable la tesis con clave **XV/2009**, que lleva por rubro: **“INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL. DEBE ESTAR DISPONIBLE PARA TODOS LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”**, ya que era aplicable al caso, y no manifestó el por qué utilizó para fundamentar su determinación la tesis **XIV/2011**, con rubro **“DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL ESTATAL LO TIENEN RESPECTO DE LA DOCUMENTACIÓN VINCULADA CON LOS PROCESOS ELECTORALES QUE SEA NECESARIA PARA EJERCER SUS ATRIBUCIONES (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO)”**, de igual forma se tiene por **infundado** dicho motivo de disenso.

Se estima lo anterior, puesto que la responsable no se encontraba obligada a fundamentar y motivar su determinación con los elementos aportados por los partidos, sumado a que la aplicabilidad de tales tesis (la cual no ha adquirido el rango de jurisprudencia) no es de carácter obligatorio sino más bien orientador, de conformidad con el artículo 233 en relación al artículo 232, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por ende, es potestativa la aplicación de una tesis en materia electoral por parte del juzgador, puesto que puede utilizarla como criterio de orientación para resolver el caso, sin embargo esto no es vinculatorio, así, al utilizar la facultad

discrecional con la que cuentan los órganos judiciales, es que la responsable consideró que la tesis por él aplicada se ajustaba con mayor exactitud al caso concreto, como lo manifestó en su informe justificado.

También, debe tenerse en cuenta que la responsable utilizó la tesis **XIV/2011** a favor de los partidos ahora actores, dado que, tomando dicho criterio, concluyó que tales entes públicos, registrados ante el Consejo General del instituto electoral estatal, tienen el derecho de acceder a la información y documentación necesaria para ejercer sus atribuciones, lo cual de forma atinada favoreció a los actores al permitirles ejercer tal derecho.

Aunado a ello, si bien los enjuiciantes señalan que la tesis **XV/2009** (aludida por ellos en la instancia estatal), le es más favorable, atendiendo al artículo 6 de la Constitución Federal, ello es incorrecto puesto que del cuerpo de tal criterio, no se tiene por interpretado dicho precepto constitucional, como se muestra a continuación:

“INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL. DEBE ESTAR DISPONIBLE PARA TODOS LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.-De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base V, párrafos primero, segundo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 41, párrafo 1, 44, 110 y 171, párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que los representantes de los partidos políticos y los consejeros del Poder Legislativo, integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral deben tener acceso a la información en poder del instituto, incluyendo aquella que esté calificada como reservada y confidencial, por ser necesaria para el desempeño de sus atribuciones. En consecuencia, la restricción a los referidos miembros de conocer dicha información, prevista en el artículo 77, párrafo 1, inciso a),

del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral vigente hasta el 3 de septiembre de 2008, transgrede los principios de legalidad e igualdad, al permitir un trato discriminatorio y excluyente respecto de los demás integrantes del citado órgano de dirección.”

Contrario a lo anterior, la tesis **XIV/2011** con la que apoyó su determinación la responsable, sí realiza una interpretación del numeral constitucional mencionado.

“DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL ESTATAL LO TIENEN RESPECTO DE LA DOCUMENTACIÓN VINCULADA CON LOS PROCESOS ELECTORALES QUE SEA NECESARIA PARA EJERCER SUS ATRIBUCIONES (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO).—Conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base I, y 6.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, 75, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, los partidos políticos son entidades de interés público y podrán participar en la preparación, desarrollo, organización y vigilancia de los procesos electorales, para lo cual tendrán derecho a recibir la información pública necesaria para el ejercicio de sus actividades. En ese sentido, los representantes de dichos institutos políticos acreditados ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, pueden acceder a los datos y expedientes que integren la información en poder de la autoridad electoral vinculada con la organización del proceso electoral, a menos que se justifique su carácter de reservada o confidencial y que no sea necesaria para el desempeño de las atribuciones de los partidos políticos, toda vez que es a través del mencionado derecho cuando se tiene la posibilidad de ejercer su deber de vigilancia y corresponsabilidad del adecuado desarrollo del proceso comicial, cumpliendo con lo previsto en las citadas disposiciones constitucionales y legales.”

En vista de ello, contrario a lo esgrimido por los partidos políticos demandantes, es claro que la responsable utilizó la tesis electoral que favoreció a los demandantes de conformidad con el artículo 6 de la Carta Magna.

Por otra parte, respecto a la alegación marcada con el número **3**, consistente en la solicitud de un estudio de convencionalidad y constitucionalidad de los preceptos legales y reglamentarios locales que, en concepto de los actores, restringen el acceso de los representantes de los partidos políticos respecto de la información confidencial necesaria para el desarrollo, se tiene por **inoperante**.

Se estima lo anterior dado que los demandantes sólo se limitan a manifestar que esta Sala realice el estudio de convencionalidad y constitucionalidad de la normatividad estatal que les es restrictivo de sus derechos, sin señalar cuáles disposiciones son las que les causa un perjuicio.

En efecto, como quedo asentado en el considerando TERCERO, del agravio se desprende que la manifestación es genérica, sin que manifieste argumentos jurídicos adecuados, encaminados a destruir la validez de las consideraciones o razones que la responsable tomó en cuenta.

Por consiguiente, si los accionantes exponen una afirmación sin apoyarla en argumentos concretos, esto es, sin que mencionen cuál o cuáles preceptos son los que les causan un perjuicio, no puede ser estudiado tal agravio.

Aunado a ello, como ya se precisó con antelación, las normas utilizadas por la responsable para fundamentar su demanda no le causaron perjuicio, puesto que de la interpretación de éstas, se determinó que los partidos tienen el derecho de acceder a la información proporcionada por los

aspirantes a funcionarios electorales en la entidad de Quintana Roo.

Respecto al concepto de disenso marcado con el número **4**, consistente en que el tribunal estatal realizó una incorrecta interpretación del artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, puesto que, para los partidos impugnantes, de dicho numeral se dependen lo siguientes:

a. Si tal dispositivo obliga a la autoridad administrativa electoral para que requiera al aportante el cumplimiento de su obligación de señalar si otorgan o no la referida autorización, o si, como lo afirma el tribunal responsable, no existe esa obligación del sujeto obligado por la ley de transparencia local, y por consecuencia,

b. Si basta o no, que al momento que el aspirante a funcionario electoral entregue la documentación que contenga datos personales y no autorice expresamente su difusión, para considerar que es voluntad que estos no sean entregados.

Deviene igualmente **infundada** la inconformidad pues los actores parten de una interpretación incorrecta de la norma.

Antes de entrar al análisis del numeral referido, cabe precisar que los lineamientos y la convocatoria para la selección de los funcionarios electorales citados, en su punto trece y en la base “DECIMA”, correspondiente a la restricción de datos personales, fundamenta dicho actuar en el artículo

30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

Por otra parte, el Tribunal Electoral de Quintana Roo realizó un análisis del dispositivo en comento, a fin de fundamentar que no existe obligatoriedad por parte del receptor de la documentación de requerir al aportante el permiso de publicar u otorgar la información que otorga.

Lo anterior se trae a colación a fin de esclarecer que, si bien tal artículo deriva de una regulación no electoral, esta se encuentra vinculada de forma estrecha en el caso que nos ocupa, al haber sido utilizado como fundamento de su actuar, tanto de la autoridad administrativa local, como la judicial estatal.

Ahora bien, el artículo 30 de la Ley referida, al texto señala:

“Artículo 30.- Cuando los particulares entreguen a los Sujetos Obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar si autorizan o no, que se proporcionen junto con la demás información en donde se encuentren, en caso de ser solicitados. A falta de autorización expresa, se entenderá como no autorizado la difusión de los mismos.”

Como se observa, de dicho numeral se desprende que:

i. Cuando los particulares entreguen a los Sujetos Obligados la información deberán señalar si autorizan o no que se proporcione.

ii. A falta de autorización expresa, se entenderá como no autorizada la difusión de los mismos.

De lo anterior se colige que **no existe una obligación por parte de la autoridad a la que se aporta la información para que requiera la manifestación del aportante de permitir o no la publicitación de su información.**

Acorde con ello, la responsable determinó de forma correcta que, basta que no exista una autorización expresa del aportante en cuanto a la restricción de la información aportada, para que esta no deba ser entregada, de conformidad con el segundo supuesto que se consigna en el dispositivo de mérito.

Se estima correcto tal actuar, ya que el principio *pro homine* implica que la interpretación jurídica debe tender al mayor beneficio del hombre, por lo que debe llevarse a cabo una interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos constitucional y legalmente, como lo prevén diversos instrumentos internacionales ratificados por México, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así, como quedó mencionado, el nuevo modelo de control constitucional que dimana del artículo 1 de la Norma Fundamental, —incorporado el diez de junio de dos mil once, según publicación en el Diario Oficial de la Federación— ha implicado la generación de un paradigma en la interpretación constitucional que ahora conjunta a los derechos humanos reconocidos en la norma fundamental con los que tienen reconocimiento en los tratados internacionales de los que México es parte.

Por otro lado, el Estado mexicano se ha obligado a respetar tales derechos con el carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, al suscribir y ratificar tratados internacionales relativos a tutelar los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, de suerte que también contrajo la obligación específica de adoptar las medidas o disposiciones legislativas, o bien, de otro carácter que fueren necesarias para dar vigencia o efectividad a tales derechos y libertades, mediante el despliegue de actos positivos que se concreten en ciertas leyes o medidas de cualquier índole, por lo que toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho humano.

En ese sentido, cabe advertir, que el respeto al carácter expansivo de los derechos humanos, que determina, a su vez, la afirmación del principio *favor libertatis*, conlleva a que toda limitación o interpretación de un límite de los derechos humanos deba ser hecha restrictivamente, dando el mayor grado de ejercicio posible al derecho humano que se trate.

Al respecto, resulta aplicable el criterio sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia identificada con clave **29/2002**, consultable a fojas 277 a 279, de la compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: **"DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-**

ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA".

Lo anterior implica la exigencia constitucional de efectuar una interpretación que favorezca ampliamente los derechos humanos, que se traduce en la necesidad de extremar las posibilidades de interpretación conforme al marco constitucional, convencional y legal a efecto de favorecer el ejercicio de los derechos político-electorales, en términos de lo que la propia Constitución General de la República establece.

Este nuevo enfoque interpretativo, si bien ha implicado el reconocimiento constitucional de la posibilidad de efectuar una exégesis que privilegie la protección de los derechos humanos, también tiene sus límites, entre los que se encuentran el pleno respeto de otros derechos humanos a fin de que se tornen acordes entre sí o el de respeto al contenido total de los preceptos, como consecuencia de la efectividad del principio de conservación de la normas.

Conforme a lo expuesto, si bien el derecho de acceder a la información debe ser amplio para los sujetos solicitantes de ésta, también lo es que se encuentra limitado a fin de no restringir y vulnerar los derechos humanos de aquellos que se sujeten a un proceso de elección para conformar órganos electorales en una entidad federativa, como lo es, el respeto a la información personal de estos.

Por lo tanto la interpretación realizada por la responsable fue acertada, al considerar que no se restringían

las prerrogativas de los partidos políticos, puesto que cuentan con pleno acceso a la información, siempre y cuando el aportante no manifieste expresamente la restricción a la información aportada, lo que es acorde con la Constitución Federal, respetando el derecho a la protección de datos personales.

Ahora bien, a nada nos llevaría realizar pronunciamiento alguno respecto a la posibilidad de advertir la existencia de alguna contradicción de tesis entre los criterios manifestados, puesto que, como se ha dicho previamente, la tesis utilizada por la responsable es la que favorece a los intereses de los accionantes, derivando de ello, que estos tienen acceso a la información aportada por los aspirantes. Con las salvedades ya descritas.

Ante lo **infundado** e **inoperante** de los agravios, se confirma la sentencia impugnada.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia de veinticinco de abril de dos mil trece, emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, recaída al expediente JIN/005/2013.

NOTIFÍQUESE personalmente a los actores, en el domicilio señalado en su escrito de demanda; **por oficio**, con copia certificada de esta sentencia, al Tribunal Electoral de Quintana Roo y al Consejo General del Instituto Electoral de dicho estado; y por **estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28 y 29, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como en los numerales 102, 103 y 106 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

ADÍN ANTONIO DE LEÓN GÁLVEZ

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**OCTAVIO RAMOS
RAMOS**

**JUAN MANUEL SÁNCHEZ
MACÍAS**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GUSTAVO AMAURI HERNÁNDEZ HARO