

# **El control de convencionalidad en el derecho electoral.**

**Los principios rectores para su efectiva  
aplicación.**

**Roselia Bustillo Marín.**

342.229

Bustillo Marín, Roselia.

B292c

El control de convencionalidad en el derecho electoral : los principios rectores para su efectiva aplicación / Roselia Bustillo Marín. 1ª. ed. -- México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

131 p.

ISBN 978-607-708-234-7

1. Control de convencionalidad. 2. Derechos humanos -- México. 3. Derechos político-electorales -- México. 4. Interpretación del derecho - México I. Título.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,

CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.

Teléfonos 5728—2300 y 5728—2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-234-7

Publicado en México.

## **Ahora todo está claro**

Cuando el presidente, cualquier presidente  
se preocupa tanto  
por los derechos humanos

parece evidente que en ese caso  
derecho no significa facultad  
o atributo  
o libre albedrío  
sino diestro  
o antizurdo  
o flanco opuesto al corazón  
lado derecho en fin

en consecuencia  
¿no sería hora  
de que iniciáramos  
una amplia campaña internacional  
por los izquierdos humanos?

Mario Benedetti

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo I.....</b>	<b>8</b>
<b>Consideraciones previas.....</b>	<b>8</b>
a) Concepto del control jurídico. Una aproximación a una internacionalización de una teoría constitucional del control.....	8
b) Control de convencionalidad.....	13
c) Eficacia de la sentencia interamericana como “cosa juzgada” (res judicata) con efectos inter partes y como “norma convencional interpretada” (res interpretata) con efectos erga omnes.....	27
d) Relación entre el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad .....	30
e) El control convencionalidad electoral.....	32
<b>Capítulo II.....</b>	<b>37</b>
<b>La interpretación conforme y sus alcances en la labor jurisdiccional electoral... 37</b>	<b>37</b>
a) Interpretación conforme .....	37
b) La interpretación conforme y el control difuso de convencionalidad/constitucionalidad en México.....	41
c) La interpretación conforme en el derecho electoral.....	46
d) Bloque de constitucionalidad .....	47
e) Supremacía constitucional.....	55
f) Relación que tiene el bloque de constitucionalidad con el control de convencionalidad y el control de constitucionalidad.....	57
g) Una propuesta para entender y aplicar el bloque de constitucionalidad y su relación con la interpretación conforme.....	59
h) Análisis de las sentencias emitidas por el TEPJF.....	64
<b>Capítulo III. El principio pro homine y la tutela efectiva en materia electoral.....</b>	<b>92</b>
a) Principio pro homine y derechos humanos.....	92

b) El principio pro homine en materia electoral.....	96
c) Análisis de las sentencias emitidas por el TEPJF. ....	97
<b>Capítulo IV. El principio de progresividad en materia electoral. ....</b>	<b>108</b>
a) El principio de progresividad y los derechos humanos.....	108
b) Análisis de las sentencias emitidas por el TEPJF . ....	112
c) Coontradicción de tesis 293/2011 de la SCJN y la suspensión de los derechos político-electorales. ....	119
<b>Conclusiones</b> .....	<b>127</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>129</b>
<b>Anexo</b> .....	<b>132</b>

## **Introducción.**

La teoría constitucional de protección de los derechos humanos tiene como punto central el amparo de la persona, en la que todas las autoridades están obligadas a potencializar y maximizar el efectivo ejercicio de los derechos humanos.

Si bien hay un “cambio de paradigma” de interpretación de las normas de derechos humanos para las autoridades administrativas y jurisdiccionales, después de la reforma constitucional de derechos humanos y la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) respecto al control de constitucionalidad y de convencionalidad, cierto es que siempre que sea adecuadamente empleada la interpretación, contribuirá a la aplicación armónica y ordenada del derecho vigente en el Estado.

Es por ello que los juzgadores en los casos a resolver, para aplicar el control de convencionalidad deben observar si un acto o norma de derecho interno son compatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), y para realizar el ejercicio es necesario que conozcan el bloque de constitucionalidad, que implique también otros instrumentos internacionales de derechos humanos, ratificados por el Estado mexicano, y la jurisprudencia internacional.

Sin embargo, el problema radica en cómo aplicar en un caso concreto la norma más adecuada para la efectiva protección de los derechos, lo que conlleva a realizar una interpretación conforme a la Constitución y los instrumentos internacionales, a través de un criterio hermenéutico que armonice las normas, los principios y los valores contenidos en el bloque de constitucionalidad.

Para realizarse de forma adecuada y sistemática se requiere, además de la interpretación, aplicar el principio *pro homine* y observar los principios de los derechos humanos, como su universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad. Son principios que no pueden separarse para observar la protección de los derechos.

Este texto está orientado a estudiar la protección de los derechos político-electorales y los derechos humanos vinculados con ellos. Se pretende identificar los problemas a los que se han enfrentado los juzgadores electorales, así como de qué forma han aplicado los principios y solucionado los conflictos, y así, conocer los alcances del control de convencionalidad en la materia electoral.

Este estudio se divide en cuatro capítulos. El primero comprende consideraciones previas, en las cuales se hacen precisiones sobre el concepto de control, de

control de convencionalidad, de su relación con el control de constitucionalidad y del control de convencionalidad electoral.

En el segundo se analiza la interpretación conforme, en primera instancia se toca su estrecha relación con el concepto de bloque de constitucionalidad, asimismo su implicación e incidencia en conjunto con el control de convencionalidad. En paralelo se estudian las sentencias emblemáticas emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En el tercer capítulo se estudia el principio *pro homine* como elemento indispensable para proteger y favorecer de la mejor manera los derechos humanos. Su relación con la interpretación conforme, y a la vez este, vinculado con el bloque de constitucionalidad. Del mismo modo que el segundo capítulo se estudian las sentencias emblemáticas electorales en donde se haya aplicado dicho principio.

En el cuarto capítulo se estudia el principio de progresividad, figura necesaria para la evolución de protección de los derechos humanos por parte de las autoridades obligadas a observar, y proteger los derechos de la persona. En este último apartado se estudian las sentencias progresivas emitidas por el TEPJF, así como aquellos fallos formulados antes de la contradicción de criterios resuelta por el pleno de la SCJN 293/2011, y su situación actual ante tal razonamiento.

En el análisis de las sentencias emitidas por el TEPJF en la metodología ocupada se escogieron aquellas resoluciones que fueran relevantes o que en alguna de sus partes cambiaran criterios o interpretaciones procesales o sustantivas. Lo anterior, porque de las contenidas en este texto no son todas las emitidas por el órgano electoral. Por otro lado, la clasificación de las sentencias no es exclusiva de uno de los principios, es decir, la misma sentencia puede estar incluida en uno o varios de ellos.

## Capítulo I.

### Consideraciones previas.

#### **a) Concepto del control jurídico. Una aproximación a una internacionalización de una teoría constitucional del control.**

En un repaso sobre el control y sus diferentes formas de aplicación, el libro de Manuel Aragón titulado *Constitución y control de poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, es una útil guía para precisar algunos conceptos necesarios para tener un panorama general acerca del control jurídico.

Si el control y la Constitución son inseparables, es decir, el concepto de control sí y sólo sí, se comprende a partir de lo que se entiende por Carta fundamental. En ese sentido, Aragón plantea que “El control es un elemento inseparable del concepto de Constitución si se quiere dotar de operatividad al mismo, es decir, [...] sólo si existe el control de la actividad estatal puede la Constitución desplegar su fuerza normativa y sólo si el control forma parte del concepto de Constitución puede ser entendida ésta como norma”. (Aragón, 1999:15)

Para que el control opere, debe existir un Estado constitucional de Derecho, que contenga una Carta fundamental con las normas relativas y las estructuras para su vigilancia y su aplicación. En un sistema de control, no solo es suficiente la existencia de tribunales, cortes o salas constitucionales y que en ellos se aplique la Constitución, sino que se está enfrente de todo su contenido y de todo lo que implica.

Según Aragón, “Junto al control de constitucionalidad de las leyes, de los reglamentos y de otros actos del poder público e incluso del poder social y de los particulares, o a la resolución jurisdiccional de los conflictos de atribuciones o de competencias, la ampliación y, eficacia de los controles: se manifiesta en la completa sumisión de la Administración a la ley, con la desaparición de ámbitos exentos, en el establecimiento de nuevas instituciones de fiscalización, la extensión del control parlamentario [...] e incluso en la creación de instrumentos supranacionales, políticos o jurídicos de control. (Aragón, 1999:37)

En otras palabras, hablar de una teoría del control implica diversos elementos para considerar que una de sus finalidades, como lo es la democracia, se fortalezcan. Es decir, esos principios, se refieren a la creación de medios, instrumentos, instituciones, herramientas, que en su conjunto amparen los derechos, reglas, valores y principios contenidos en la Constitución. No sólo su defensa, sino que a través de dichas figuras se realice y se haga eficaz su aplicación.

De ello, se deriva, que una teoría del control tiene una íntima relación con la teoría de la Constitución, ya que “ésta última incluye a la primera”, y que “[...] cualquier intento de teorización del control ha de dotar a éste de un sentido unívoco que sea capaz de englobar coherentemente las variadas formas que el control adopta en el Estado constitucional. Tal sentido no es otro que el de considerar al control como el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones al poder”. (Aragón, 1999:55)

La finalidad de la Teoría del control es limitar el ejercicio del poder estatal o de la administración del Estado, a través de los tres poderes y niveles de gobierno, por los órganos autónomos y por cualquier tipo de autoridad, luego que, con la aplicación de la norma, sus actos y sus omisiones, pueden ejercer un poder ilimitado, exacerbado o sobre pasar los derechos de las personas o de la ciudadanía. Para limitar dicho poder, los gobernados a través de sus inconformidades, peticiones, o demandas ante las autoridades buscan controlarlo y sancionarlo.

No solo hay un tipo de control, existen el político, el social y el jurídico. No obstante, para los efectos de este trabajo, solo se hace referencia al control jurídico, el cual es definido por Aragón como: “[...] el control objetivado, de una norma abstracta, y su órgano de control es actualizador de una limitación preestablecida, ajeno, en principio, a toda relación de supremacía o jerarquía con el órgano limitado. Cuando el órgano jurisdiccional declara la nulidad de una ley por inconstitucional, u otro acto, no está limitando el poder sino asegurando que los límites del poder se cumplen, es decir, no está limitando, pero sí controlando a las actividades de esos órganos”. (Aragón, 1999:66)

Sustentado, ese control, en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), es decir, esta norma es la garantía constitucional al establecer los principios y reglas para hacerlo efectivo. La CPEUM al ser un cuerpo normativo marca la pauta de actuación de los poderes de la Unión, del juez y de su propia interpretación, de las normas, derechos, principios y valores a proteger según los parámetros por ella misma establecidos. Es a través del control que se garantiza su cumplimiento.

Por medio de los distintos mecanismos o herramientas otorgadas por la misma Carta Magna, los medios de impugnación, como el juicio de amparo o el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, entre otros, el juzgador verifica, observa, analiza, contrasta y compara las normas, valores y principios en pos de proteger los derechos humanos de las personas involucradas.

En el mismo tenor, el control jurídico, implica que los órganos que lo ejercen sean órganos no limitadores sino verificadores de limitaciones preestablecidas, órganos “que no mandan sino que frenan”, ajenos a la relación supra o subordinación respecto de los órganos controlados y que, [...] (Aragón, 1999:72); sea en aras de proteger a las personas con un carácter **antropocéntrico**.<sup>1</sup> Es decir, sitúan al juzgador en una postura de observar a la persona en el centro de todo conflicto y resolución.

En ese sentido para darle valor a las normas y principios, el “actor controlador” interpreta y busca “concretizar” para ello “comparando la norma”. Para Aragón, interpretar “es “concretizar”, comprender y comparar [...] la norma en un sistema no sólo normativo sino también de categorías teóricas que le dan significado, que le prestan coherencia. Es decir, no es posible interpretar la norma constitucional sin una previa teoría de la Constitución (Aragón, 1999:98). Es por ello que, en la vinculación estrecha entre la CPEUM y la teoría del control, es la primera la que dota y permite que exista la última, como parámetro para vigilar los preceptos y normas.

En el control jurídico el derecho lo es todo: constituye el canon de valoración, impone un determinado tipo de razonamiento, caracteriza el agente de control, regula el procedimiento [...]. Su expresión más alta es la justicia constitucional, [...] y el control es el único camino para potenciar la eficacia del derecho (Aragón, 1999:146).

Una teoría del control de constitucionalidad moderno, y entendiendo, que los Estados nación están, de tiempos recientes, en una “globalización de los derechos” o en una “constitucionalización internacional de los derechos”; es entonces, razonable pensarla desde el derecho internacional de los derechos humanos.

El proceso de internacionalización del derecho constitucional (de los derechos humanos), es heredado de un derecho internacional público basado en las relaciones entre los Estados, en el cual no tenía como objetivo, siquiera, mirar a la protección de los derechos de los individuos. Posterior, a la ya conocida historia y sucesos de la Segunda Guerra Mundial, es cuando se crea formalmente el derecho internacional de los derechos humanos.

---

<sup>1</sup> Peter Haberle (2001:115) señala que hoy día el estado de derecho está gobernado por un “constitucionalismo antropocéntrico”

Esta rama del derecho, no sólo arrojó la imbricación de distintas materias del derecho como lo son, el derecho internacional, el derecho constitucional y el derecho procesal; si no también provocó disputas y controversias con los conceptos de “soberanía”, “supremacía constitucional”, “el Estado nacional”, y en consecuencia “el control de constitucionalidad y de convencionalidad”.

En el control jurídico, su enfoque y estudio fundamental es de dos tipos el de constitucionalidad y el de convencionalidad, (para el Estado mexicano), el primero de ellos es de carácter local y el otro supranacional, ambos tienen en común la observancia de los derechos humanos, que serán abordados en líneas posteriores. Sin embargo, no pueden estar separados de la teoría del control y de la teoría constitucional pues tienen una relación estrecha con ambas figuras, ya que la propia CPEUM y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos (TIDH), deben ser observados por el controlador jurídico.

La conformación de un conjunto de elementos que acarrea el vínculo de ambas teorías, traen a colación, pensar en un constitucionalismo, como el que plantea Marcos del Rosario, que tiene como objetivo, la protección y eficacia de los derechos humanos (2012:14), constituye una apertura de los sistemas constitucionales a una conciencia internacional, que, día con día, trae consigo la consolidación de los Derechos Humanos como factores de primacía a nivel supra estatal [...] señalando así un “constitucionalismo universal”<sup>2</sup>.

De la misma manera, se puede pensar en una vinculación con la “constitucionalización del derecho internacional” que para Susana Albanese: tiene como sentido, construir un orden jurídico constitucional de respeto a los derechos.<sup>3</sup> Así, para esta autora, los dos ejes por los que circulan los principales trazos del control de convencionalidad (y de constitucionalidad)<sup>4</sup> son la internacionalización del derecho constitucional y la constitucionalización del derecho internacional (Albanese, 2008:17).

La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha establecido que la naturaleza de los tratados internacionales de derechos humanos, “...están orientados más que a establecer un equilibrio entre los Estados a garantizar el goce derechos y libertades del ser humano” (Opinión Consultiva, OC-1/82, p. 24), y que, “Al aprobar estos tratados [...] los Estados se someten a un orden legal

---

<sup>2</sup> Concepto utilizado por De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc (2009)

<sup>3</sup> Señala lo que ya la Corte Europea llamó, en su caso, a la Convención Europea de Derechos Humanos: instrumento constitucional del orden público europeo. El mismo enfoque por Trindade en Cesados por el Congreso...en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>4</sup> Los paréntesis son de la autora.

dentro del cual ellos asumen varias obligaciones no en relación con otros Estados sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”. (Opinión Consultiva, OC-2/82, p. 29)

En ese sentido, cuando se habla del control de constitucional, en su ejercicio no sólo se observa a la CPEUM sino, también, a los TIDH, pues la intención de los Estados al someterse a su legalidad, es armonizar las normas en aras de la "mejor" protección de los derechos humanos de la persona. En otra opinión consultiva la misma CoIDH estableció que:

21. “[...] en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de restricción al ejercicio del poder estatal”.

22. Por ello, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. [...] este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder.

En relación con el “constitucionalismo universal” y con la “constitucionalización del derecho internacional”, Ferrer Mac-Gregor (2011:538) se ha referido a las distintas formas y aperturas de las constituciones locales a un recibimiento de las normas internacionales, a un trasconstitucionalismo<sup>5</sup> “sus distintas formas” que implica un pluralismo constitucional<sup>6</sup>. En ese proceso de incorporación o de formación del derecho internacional de los derechos humanos en un derecho internacional constitucional, se observan varias dimensiones (Ferrer, 2011):

En primer lugar, la progresiva aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito interno de los Estados, la cual, se ha venido realizando a través de diversas fórmulas o cláusulas constitucionales o bien a través del dinamismo de la jurisprudencia constitucional.

En segundo lugar, en otorgar jerarquía constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos<sup>7</sup>.

En tercer lugar, “la incorporación de los derechos humanos de fuente internacional al catálogo de los derechos fundamentales en las constituciones nacionales, pueden constituir parte de un “bloque de constitucionalidad”.

---

<sup>5</sup> Término citado por Ferrer, tomado de (Neves, 2009)

<sup>6</sup> Término citado por Ferrer, tomado de (Bustos, 2011)

<sup>7</sup> Constituciones como las de Argentina, Chile, Colombia, Costa rica, Perú, Paraguay, República Dominicana y México.

En cuarto lugar, se advierte “la constitucionalización del derecho internacional de los derechos humanos a través de principios o criterios hermenéuticos”.

En quinto lugar, “la tendencia de incorporar “cláusulas abiertas” de recepción de la normatividad convencional o cláusulas constitucionales para interpretar los derechos y libertades, “de conformidad” con los instrumentos internacionales en la materia”.

Las cinco dimensiones que se pueden advertir del texto de Ferrer, son los elementos constitutivos del análisis, ejercicio y aplicación de “el derecho constitucional internacional de los derechos humanos”, traducido, por una parte, en el control de convencionalidad.

Si el control es una garantía para asegurar o fortalecer la aplicación de las normas constitucionales y los actos de las autoridades fundamentadas en las leyes y normas expedidas por el Estado, entonces, la integración al control jurídico “constitucional” de otras normas al marco legislativo local, que son los tratados internacionales, los específicos en derechos humanos, y las interpretaciones tanto las normas constitucionales como a los instrumentos internacionales, conforman no sólo un control de constitucional, sino se da una apertura de control desde lo local, lo nacional y lo internacional, volviéndose grupal.

Se trata de un paso de lo constitucional a lo convencional, que –como se verá en los capítulos posteriores- conforman un todo, un *corpus iuris*, para la aplicación y el ejercicio del control y reforzamiento de las normas que protegen los derechos humanos. Con el objeto de que el Estado democrático tenga los mecanismos, herramientas, y las instituciones que vigilan la tutela de los derechos humanos.

## **b) Control de convencionalidad**

El control de convencionalidad es el mecanismo que se ejerce para verificar que una ley, reglamento o acto de las autoridades del Estado, se ajustan a las normas, los principios y obligaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) principalmente, en la que funda la competencia contenciosa de la CoIDH.<sup>8</sup>

Es una herramienta para el respeto, la garantía y la efectivización de los derechos descritos en la CADH, asimismo es de utilidad para la práctica e inmediata elaboración de un *ius commune* en la región (Sagües, 2010:118-119). Para

---

<sup>8</sup> El control de convencionalidad se extiende, también, a las demás convenciones interamericanas de derechos humanos que fundamenten la competencia de la Corte Interamericana y que establecen obligaciones para el Estado mexicano.

Sagües el *ius commue* es: un conjunto de normas que constituyen aquellas que deben ser observadas por los controladores y las autoridades locales e internacionales. Es el *corpus iuris* generado por la CoIDH y las normas que interpreta.

En otras palabras, es la revisión que debe hacerse para constatar que la conducta de los órganos que son revisados está de acuerdo con el tratado internacional y demás disposiciones aplicables en el caso en cuestión. Así, el “*control de convencionalidad*” (García Ramírez y Morales Sánchez, 2011: 208):

“... implica valorar los actos de la autoridad interna a la luz del Derecho Internacional de los derechos humanos, expresados en tratados o convenciones e interpretado, en su caso, por los órganos supranacionales que poseen esta atribución. Equivale, en su propio ámbito, al control de constitucionalidad que ejercen los tribunales de esta especialidad (o bien, todos los tribunales en supuestos de control difuso) cuando aprecian un acto desde la perspectiva de su conformidad o incompatibilidad con las normas constitucionales internas.”

El desarrollo de esta doctrina comenzó en los años 2003 y 2004, aun no dentro del razonamiento y parte decisoria de la sentencia, sino de distintos votos particulares que la explicaban. Es una labor de la CoIDH que:<sup>9</sup>

“3. [...] se asemeja a la que realizan los tribunales constitucionales. Estos examinan los actos impugnados --disposiciones de alcance general-- a la luz de las normas, los principios y los valores de las leyes fundamentales. La Corte Interamericana, por su parte, analiza los actos que llegan a su conocimiento en relación con normas, principios y valores de los tratados en los que funda su competencia contenciosa. Dicho de otra manera, si los tribunales constitucionales controlan la “**constitucionalidad**”, el **tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la “convencionalidad”** de esos actos.”

El desarrollo posterior de este concepto se dio en el cuerpo de las sentencias de la Corte Interamericana, por primera vez en el año de 2006. En un caso resuelto en contra de Chile, en el que se determinó que ante las obligaciones internacionales derivadas de la ratificación de un tratado internacional como la Convención Americana, los Estados, al estar sometidos a ella, debían “*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*”

---

<sup>9</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Tibi vs. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 7 de diciembre de 2004. Ver también el *Caso Myrna Mack Chang vs Guatemala*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 25 de noviembre de 2003, en su párrafo 27, donde se habla por primera vez del control de convencionalidad, en particular al que llevan a cabo internamente los Estados.

*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”.*<sup>10</sup>

El control de convencionalidad es “[...] un tipo de control de legalidad que se efectúa en el plano supranacional con el objetivo de valorar el grado de cumplimiento de las obligaciones convencionales a partir de la consonancia entre la conducta del Estado y la prescripción jurídica internacional. [...] se verifica la adecuación de una conducta del Estado con una prescripción internacional establecida” (Lodoño, 2010:797).

El control de convencionalidad esta sustentado en la CADH en su artículo 2, el cual establece “el efecto útil de los derechos humanos”, es decir, establece “la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma, para garantizar los derechos en ella consagrados, la cual implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas”.

**Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.**

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

De la norma citada, se interpreta que, si existe omisión del Estado de adecuar sus normas, no está cumpliendo con el artículo 1 de la CADH, que establece su obligación a “[...] respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, [...]” y que por lo tanto, debe adecuarlas para hacer efectivos los derechos, por medio, no sólo de los jueces, sino de los tres poderes de la unión<sup>11</sup>,

---

<sup>10</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006, párr., 124. En el mismo sentido, se pronunció posteriormente la Corte Interamericana en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de noviembre de 2006, donde en su párrafo 128 reiteró la obligación del control de convencionalidad que debía realizarse “*ex officio entre las normas internas y la Convención Americana...*”.

<sup>11</sup> El artículo 2 de la CADH obliga a los Estados Parte a adecuar su norma interna a la Convención, y a partir de la interpretación de la CoIDH se estableció que es todo el Estado a través de todas sus autoridades que se hace efectiva la responsabilidad de adaptar la norma. Sin embargo, como se verá en líneas posteriores, la jurisprudencia de la CoIDH en el estudio de la supervisión de cumplimiento de la sentencia *Gelman vs Uruguay*, estableció, además, que esa adecuación implica un control de convencionalidad obligatorio para todas las autoridades de los Estados parte. Es decir, que no sólo deben adecuar la norma en los términos del artículo 2 de la CADH, sino que también en su aplicación para los casos concretos están obligados todos y cada uno de los poderes de la unión y las demás autoridades del Estado.

[...] puesto que es un principio de derecho internacional el que indica que todos los órganos del Estado, independientemente de su denominación interna y su jerarquía, comprometen su responsabilidad. (Londoño, 2010:806)

El artículo 2 de la CADH, no solo atiende a la adaptación de la norma, de manera *ad causam*, sino también legislativa, y deja, de forma abierta “cualquier otro que fueren necesarias”, todas con el fin de proteger los derechos. La apertura a un distinto mecanismo o herramienta a utilizar para fortalecer la adecuación de las normas internas a las normas internacionales (aunque ambas forman parte de un “constitucionalismo internacional de los derechos humanos”) permite a los Estados, crear e implementar, a su modo, historia, cosmovisión y cultura aquellos mecanismos que le permitan adaptarse a los criterios, ampliaciones, maximizaciones o potenciaciones de los derechos, con miras antropocéntricas<sup>12</sup>.

El control de convencionalidad, es definido por Ferrer Mac-Gregor (2011) como: un estándar “mínimo” creado por la CoIDH, para que en todo caso sea aplicado el *corpus iuris* interamericano y su jurisprudencia en los Estados nacionales que han suscrito o se han adherido a la CADH y reconocido la competencia contenciosa de la CoIDH.

Este autor, indica que dicho estándar implica que [...] las propias constituciones o la jurisprudencia nacional pueden válidamente ampliarse, para formar parte del “bloque de constitucionalidad/convencionalidad” (el concepto de bloque se estudia en el siguiente capítulo) junto con otros tratados, declaraciones e instrumentos internacionales, así como informes, recomendaciones, observaciones generales y demás resoluciones de los organismos y tribunales internacionales. (Ferrer, 2011:532)

En materia de control de convencionalidad, se puede hablar de dos materias que, aunque se conectan en cuanto al contenido y procedimiento del control, son diferentes en cuanto a los órganos que los llevan a cabo. Así, el control de

---

<sup>12</sup> En un voto razonado del Exjuez Sergio García Ramírez en el caso *comunidad indígena sawhoyamaya vs. Paraguay*, sentencia de la CoIDH del 29 de marzo de 2006, señaló:

“19. La norma --un dogma del humanismo; uno de los escasos dogmas intachables que permite, e incluso reclama, la sociedad democrática-- impone al Estado un trabajo finalista, con signo ético, y acredita la convicción de que la sociedad política fue instituida, como se proclamó al cabo del siglo XVIII, para la protección de los derechos naturales y la felicidad del pueblo. Es así como el Estado se justifica. Esa proclamación, que caló en el **constitucionalismo antropocéntrico** de los siglos XVIII, XIX y XX, **se halla en el eje del Derecho internacional de los derechos humanos y preside texto y espíritu de la Convención Americana**”.

convencionalidad se parte en dos tipos distintos, que son llevados a cabo por dos órganos distintos: el primero es el control *concentrado* de convencionalidad, que realiza *únicamente* la Corte Interamericana; el segundo es el control *difuso* de convencionalidad, que realizan los Estados, en el ámbito de sus competencias a través de *todas sus autoridades*. (Bustillo, 2013:7)

La Corte Interamericana realiza el **control concentrado de convencionalidad** cuando verifica de forma subsidiaria que las disposiciones internas, las conductas y los actos de los Estados parte de la Convención Americana sean acordes y no violenten su contenido.

Los Estados, en el ámbito de sus competencias y dentro de los procedimientos que las leyes les establecen, deben realizar el **control difuso de la convencionalidad**, bajo los mismos parámetros que lo hace la Corte Interamericana. En estos casos los jueces nacionales deben hacer la misma revisión que haría la Corte, sobre la legislación que aplican o las conductas que realizan los distintos órganos del Estado para asegurarse que estos no contraríen a la Convención Americana, fungiendo como una especie de jueces interamericanos de protección de derechos.<sup>13</sup>

En el primer caso en que el control de convencionalidad se estableció, se señaló que los Estados eran responsables frente a la CoIDH por los actos de todos sus órganos (tomándolo como un todo integral), en virtud de las obligaciones de la Convención Americana “sustraer a otros de este régimen convencionalidad de responsabilidad que trae consigo la jurisdicción de la Corte Internacional”.<sup>14</sup>

El criterio fue sostenido y reafirmado en otro voto razonado un año después, en el que el juez Sergio García Ramírez estableció que:<sup>15</sup>

“3. [...] A través del control de constitucionalidad, los órganos internos procuran conformar la actividad del poder público --y, eventualmente, de otros agentes sociales-- al orden que entraña el Estado de Derecho en una sociedad democrática. El tribunal interamericano, por su parte, pretende conformar esa actividad al orden internacional acogido en la convención fundadora de la jurisdicción interamericana y aceptado por los Estados partes en ejercicio de su soberanía.”

Al realizar esta revisión de los actos del Estado, la Corte Interamericana determina, en caso de que los actos sean contrarios a la Convención Americana,

---

<sup>13</sup> Sobre la idea de ser jueces interamericanos, ver el voto razonado del juez Mac-Gregor en el caso de Cabrera García y Montiel Flores del 26 de noviembre de 2010. Este caso también se desarrolla en el apartado de la descripción monográfica de los casos aplicables.

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Myrna Mack Chang*, *op. cit.*, párr. 27.

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Tibi vs. Ecuador*, *op. cit.*, párr. 3.

la responsabilidad completa del país en cuestión, no solamente del órgano directamente responsable. En estos casos, la Corte puede declarar que el acto es contrario a la convención y solicitar al Estado que lo modifique o lo repare. (Bustillo, 2013:8)

La Corte Interamericana hace el control de convencionalidad cuando en sus veredictos descarta normas locales, incluso constitucionales, opuestas a la Convención (Sagúes, 2010:120), incluso a las normas constitucionales las descarta en sus resoluciones. **El control difuso de convencionalidad**, por su parte, sale del ámbito de competencia de la Corte Interamericana y se inserta en la esfera de competencia de cada uno de los Estados parte de la Convención Americana.

Ante la lógica de que las disposiciones contenidas en la Convención Americana forman parte del derecho interno, y que éste debe adecuarse a las disposiciones de ella misma (artículo 2 de la Convención Americana), la Corte consideró que los Estados debían velar por la CADH también en el ámbito nacional. Por esta razón determinó que el control de convencionalidad no debía ejercerse solamente por ella y que no debía ser la única que realizara este control en primera instancia.

Fue así que aproximadamente tres años después de comenzar a desarrollar doctrinariamente el tema del control de convencionalidad en distintos votos razonados, la Corte Interamericana resolvió en el cuerpo de una sentencia en el caso *Almonacid Arellano* contra el Estado de Chile, que:

124. [...] 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 sentencia el criterio que ya había sido establecido en los votos razonados anteriores se volvió más específico, al determinar que serían *los jueces* del Estado quienes también estaban obligados a realizar el control de convencionalidad.

El criterio se sustentó y se desarrolló todavía más en el caso de los *Trabajadores Cesados del Congreso* en contra del Estado de Perú también en el 2006, donde la Corte retomó y sustentó el criterio que ya había establecido en el caso *Almonacid*. El desarrollo importante en este caso, es que se establecía que *los órganos* en general, aludiendo a la totalidad, del Poder Judicial debían realizar el control de

convencionalidad “ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”.<sup>16</sup>

En esta sentencia la CoIDH, además de señalar la obligación de los jueces de realizar el control de convencionalidad (continuando ya una consistente línea doctrinaria sobre esta obligación), agrega que ese control debe ser de **oficio**; es decir que no debe ser una atribución que debe exigir el actor del caso en concreto para que lo realice el juzgador, sino que los jueces del Poder Judicial deben llevarlo a cabo por sí mismos.<sup>17</sup>

El criterio que emite la CoIDH en *Trabajadores Cesados del Congreso*, indica que el juez que está habilitado para ejercer el control de constitucionalidad, debe asimismo practicar el control de convencionalidad, es decir, le requiere el doble control. (Sagües, 2010:121)

Néstor Sagües para estos efectos, se pregunta, ¿qué ocurre si según el régimen vigente en un país determinado, hay jueces del Poder Judicial no habilitados para ejercer el control de constitucionalidad, el que se reserva, por ejemplo, solamente a su Corte Suprema o a una Sala Constitucional de la Corte Suprema? Y agrega que como un control total o parcial concentrado, (caso como el de México) señala algunas alternativas, entre ellas una reforma constitucional. (2010: 121)

En ese tenor, con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de junio de 2011, en materia de derechos humanos, se modificó la estructura y la lógica del sistema jurídico mexicano. Esta reforma impactó de manera sustancial tanto en el contenido del orden constitucional y legal, como en las obligaciones de las autoridades tanto jurisdiccionales como administrativas. Bajo esta lógica, el Poder Judicial enfrenta el reto de adaptarse y de dirigirse bajo el nuevo paradigma de la introducción del derecho internacional de los derechos humanos como eje rector de todas sus actuaciones.

En el párrafo tercero del artículo 1 de la CPEUM se establece que:

---

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de noviembre de 2006, párr. 128.

<sup>17</sup> La línea jurisprudencial de estos casos parte del Caso Almonacid y el Caso de los Trabajadores Cesados del Congreso. Estos casos fueron seguidos por el caso de *La Cantuta vs. Perú*, del 29 de noviembre de 2006, *Boyce y otros vs. Barbados*, del 20 de noviembre de 2007, *Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*, del 01 de septiembre de 2010, *Rosendo Cantú y otra vs. México*, XXX, *Chocrón Chocrón vs. Venezuela*, del 01 de julio de 2011, *López Mendoza vs. Venezuela*, del 01 de septiembre de 2011.

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.

Como bien ya se mencionó, el control jurídico, se concretiza a partir de la permisión que el propio texto constitucional otorga a las autoridades para realizarlo. Sin embargo, el Estado al haber ratificado la competencia contenciosa de la CoIDH se obliga a acatar sus resoluciones, aunque de manera específica no se estipulen en el texto constitucional, pero que pretenden una protección de los derechos humanos.

Además de las nuevas obligaciones de la reforma, se reafirmaron los deberes internacionales de México de manera paralela con las decisiones que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió en contra del Estado en los últimos años. Dentro de estas obligaciones, destaca la que tienen todas las autoridades del país de llevar a cabo el *control de convencionalidad*. Las cuales fueron interpretadas para el caso mexicano en la consulta a trámite que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el Expediente Varios 912/2010.

Las obligaciones del Estado mexicano se establecieron de manera jurisprudencial con el caso *Radilla Pacheco*.<sup>18</sup> Sobre el control de convencionalidad, la CoIDH consideró que para la protección de los derechos de la Convención Americana, los Estados debían llevar a cabo prácticas que observaran los derechos y libertades de ésta. Por lo que la obligación de los tribunales nacionales, debía apegarse a la Convención Americana y los jueces tenían el deber de realizar el control de convencionalidad (párr. 339).

Como se puede advertir, la Corte Interamericana obliga al juez local a practicar directamente el control de convencionalidad, y que ese oficio no necesita estar autorizado por la Constitución o autoridades domésticas, sin perjuicio de sus competencias. Y si una norma local constitucional intenta impedir el control de convencionalidad al juez apto para realizarlo, dicha norma sería “inconvencional” por oponerse a la jurisprudencia de la CoIDH (Sagües, 2010:123).

---

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2009.

Lo anterior, es permitido por el artículo 29.b) de la CADH al establecer que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de que “limite el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”; [...] (Ferrer, 2011:532).

Realizar el control de convencionalidad, implica no sólo observar, confirmar o inaplicar una norma de acuerdo a los “parámetros” o “estándar mínimo” del *ius commune*, sino que consiste en una serie de pasos que los “controladores”, los jueces, y otras autoridades deben realizar al enfrentarse a resoluciones o toma de decisiones que involucren la protección de los derechos humanos.

En el ejercicio del control de convencionalidad, los Estados pueden formar su propio conjunto de normas, “*corpus iuris*”, el cual, para realizar el “control difuso de convencionalidad” (que como mínimo comprende la CADH, sus protocolos adicionales y la jurisprudencia de la Corte IDH), puede ser válidamente ampliado en sede nacional cuando se otorgue mayor efectividad al derecho humano en cuestión (Ferrer, 2011:532).

En ese sentido, es importante resaltar, aunque en los siguientes capítulos se profundizará en cada uno de los principios, valores y normas a observar para aplicar el control de convencionalidad, que:

“[...] dicho “control” es aplicable a cualquier tipo de sistema de control constitucional existente en América Latina, sin que se dirija exclusivamente a los “jueces constitucionales”. [...] debido, a que el “control difuso de constitucionalidad” no consiste simplemente en dejar de aplicar la norma nacional por ser contraria al “parámetro” de convencionalidad, sino que implica, en primer término, tratar de “armonizar” la norma nacional con la convencional; lo cual significa realizar una “interpretación conforme” de la norma nacional con la CADH, sus protocolos y la jurisprudencia convencional (como estándar mínimo), para desechar aquellas “interpretaciones” contrarias o incompatibles al parámetro convencional; por lo que, en realidad, se realiza un “control” de la interpretación que no cubra dicho parámetro. Y este ejercicio de compatibilidad lo puede realizar cualquier juez dentro de sus respectivas competencias, quedando reservada la “inaplicación” o “declaración de invalidez” de la norma inconvencional, exclusivamente a los jueces que dentro del sistema nacional tengan competencia para ello. (Ferrer, 2011:535)

En el caso *Gelman vs Uruguay* de 2011<sup>19</sup>, la CoIDH amplió su criterio al señalar quien debía ejercer el control difuso de convencionalidad en sede nacional, se estableció que “todos los órganos” de los Estados que han ratificado la CADH,

---

<sup>19</sup> Caso *Gelman vs Uruguay* del 24 de febrero del 2011. Párr. 193.

“incluidos los jueces”, deben realizarlo. Deben velar por el efecto útil del Pacto, y que “los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles” están obligados a ejercer de oficio, el “control de convencionalidad”. La doctrina del “control de convencionalidad” se debe ejercer por “todos los jueces”, independientemente de su formal pertenencia o no al Poder judicial y sin importar su jerarquía, grado, cuantía o materia de especialización.

Lo anterior es reiterado en la supervisión de cumplimiento de dicha sentencia<sup>20</sup> al establecer que:

59. “[...] las obligaciones convencionales de los Estados Parte vinculan a todos los poderes y órganos del Estado, es decir, que todos los poderes del Estado (ejecutivo, Legislativo, Judicial u otras ramas del poder público) y otras autoridades públicas o estatales, de cualquier nivel, incluyendo a los más altos tribunales de justicia de los mismos, tienen el deber de cumplir de buena fe con el derecho internacional.”

65. “[...] cuando un Estado es Parte en un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, también están sometidos al tratado, lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, de modo que decisiones judiciales o administrativas no hagan ilusorio el cumplimiento total o parcial de las obligaciones internacionales. Es decir, todas la autoridades estatales, están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.”

De la lectura de los párrafos anteriores se advierte que el control de convencionalidad en sede local, lo deben realizar todas las autoridades, si bien en el Estado mexicano ya está estipulada (a nivel constitucional) la observancia, protección y respeto a los derechos por parte de todas las autoridades, ésta implica que para observarlos, protegerlos y respetarlos se obligan en el ámbito de sus competencias, facultades y atribuciones a ejercer dicho control.

Por ejemplo, el control de convencionalidad, según la CoIDH, establece, también, una obligación legislativa en sede interna, relativa a adoptar disposiciones de conformidad con la CADH. Puesto que si esto no se realiza, es decir, el legislativo falla en suprimir o adoptar leyes contrarias a la CADH; el juez como aplicador de la ley, permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa

---

<sup>20</sup> Caso Gelman vs Uruguay, supervisión de cumplimiento de sentencia, del 20 de marzo de 2013. Párr. 59 y 65

contraria a ella<sup>21</sup>.

Este control es una nueva manifestación de la “constitucionalización” del derecho internacional, ya que consiste en el deber de los jueces nacionales y de todas las autoridades de realizar un examen de compatibilidad entre los actos y normas nacionales, de la CADH, sus protocolos adicionales, la jurisprudencia de la CoIDH que interpreta ese *corpus iuris* interamericano y que incluye las opiniones consultivas; las medidas provisionales y el estudio del cumplimiento de las sentencias que emite.

La manera en que las autoridades de un Estado deben ejercer el control de convencionalidad se presenta de dos formas, las cuales se derivan de los efectos - *inter partes* y *erga omnes*- de las sentencias emitidas por la CoIDH.

Una sentencia emitida por la CoIDH tiene una doble consecuencia, la primera tiene que ver con las responsabilidades y obligaciones del Estado involucrado en la resolución, ya que al haber formado parte de la controversia se ve obligado a cumplir, por parte de todas las autoridades ahí implicadas, con las cuestiones señaladas en la sentencia, para restituir, reparar y proteger el derecho indicado como violado.

En este caso hay un efecto *inter partes*, por lo que las autoridades, si se les indica realizar un control de convencionalidad, por ejemplo a modificar una norma, a eliminarla o a aplicarla de manera que no sea inconvencional, deben cumplir con la ejecución de la sentencia, ya que de manera directa se les señala que efectúen dichos actos (u otros) en aras de respetar los derechos humanos de los actores involucrados. En esta manifestación el control de convencionalidad:

“[...] constituye una herramienta útil, adecuada y necesaria para lograr el cumplimiento y debida implementación de la sentencia internacional, en la medida en que esta institución permite aplicar no sólo el Derecho Internacional y particularmente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sino también posibilita cumplir con la obligación internacional derivada de la sentencia interamericana de conformidad con el artículo 68.1 de la Convención Americana. Lo anterior adquiere especial relevancia cuando el cumplimiento de la sentencia internacional implica “dejar sin efectos” una norma general, en tanto que todas las autoridades y con mayor razón las que realizan funciones jurisdiccionales —en todos los niveles— “tienen la función de hacer prevalecer la Convención Americana y los fallos de esta Corte sobre la normatividad

---

<sup>21</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006, párr.123.

interna, interpretaciones y prácticas que obstruyan el cumplimiento de lo dispuesto en un determinado caso”.<sup>22</sup>

El segundo efecto que tiene una sentencia ante los Estados que no fueron parte en un conflicto, el *erga omnes*, tiene que ver con que toda interpretación ahí resuelta, explicada o creada por parte de CoIDH, todas las autoridades están obligadas a cumplirlas, a manera que tanto la CADH y los razonamientos derivados de la aplicación de sus normas, sean acatados por los Países Parte de la Convención “[...] particularmente aquellos (Estados) que han aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH [...]”<sup>23</sup>.

Si bien al momento de firmar y ratificar la CADH los Estados<sup>24</sup> se comprometen a cumplir con lo establecido en sus artículos 1 y 2, estas obligaciones deben hacerse efectivas al tiempo que (todas sus autoridades) realizan el control de convencionalidad en un caso concreto, al modificar una norma o al crear una ley. Es decir, que en este supuesto del ejercicio del control de convencionalidad:

“[...] en situaciones y casos en que el Estado concernido no ha sido parte en el proceso internacional en que fue establecida determinada jurisprudencia, por el solo hecho de ser Parte en la Convención Americana, toda autoridad pública y todos sus órganos, incluidas las instancias democráticas<sup>142</sup>, jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, están obligados por el tratado, lo cual les obliga a ejercer *ex officio* un control de convencionalidad, teniendo en cuenta el propio tratado y la interpretación que del mismo ha realizado la Corte Interamericana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, sea “en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención, como en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos”.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Voto razonado del Juez Ferrer Mac-Gregor a la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Supervisión de cumplimiento de sentencia en el *Caso Gelman vs. Uruguay*. Parr. 84

<sup>23</sup> Voto razonado del Juez Ferrer Mac-Gregor a la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Supervisión de cumplimiento de sentencia en el *Caso Gelman vs. Uruguay*. Parr. 43

<sup>24</sup> “Los principios de derecho internacional público de *buena fe* y *effet utile*, que involucra a su vez al principio *pacta sunt servanda*, constituyen fundamentos internacionales para que los tratados internacionales sean cumplidos por parte de los Estados nacionales y han sido reiterados de manera constante por la jurisprudencia del Tribunal Interamericano. La obligación del cumplimiento del derecho convencional obliga a todas las autoridades y órganos nacionales, toda vez que el Estado responde en su conjunto y adquiere responsabilidad internacional ante el incumplimiento de los instrumentos internacionales que ha asumido.” Voto razonado del Juez Ferrer MacGregor a la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Supervisión de cumplimiento de sentencia en el *Caso Gelman vs. Uruguay*. Parr. 89

<sup>25</sup> Voto razonado del Juez Ferrer Mac-Gregor a la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Supervisión de cumplimiento de sentencia en el *Caso Gelman vs. Uruguay*. Parr. 93

Se advierte que la interpretación y aplicación de las normas locales deben ser observadas a la luz de los criterios e instrumentos convencionales. Si los Estados conforme al artículo 2 de la CADH, están obligados a adecuar sus normas con la Convención y a las interpretaciones que de ella realiza la CoIDH, los efectos *erga omnes* de sus sentencias, recaen en que los razonamientos en ella establecidos también deben de adecuarse, a las legislaciones locales, a lo sumo, con un mínimo de efectividad. Es decir, que cumplan en lo esencial con lo establecido en el numeral arriba indicado, a manera que se tenga una armonización entre la normatividad interna y la internacional.

Ese mínimo de efectividad al que están obligadas las autoridades estatales, no sólo se restringe al texto constitucional o legislativo, sino como señala Ferrer Mac-Gregor en el voto razonado en el estudio de la supervisión del cumplimiento de la sentencia *Gelman vs Uruguay*:

[...] “la obligación estatal de adecuar la legislación interna a las disposiciones convencionales no se limita al texto constitucional o legislativo, sino que deberá irradiar a todas las disposiciones jurídicas de carácter reglamentario y traducirse en la efectiva aplicación práctica de los estándares de protección de los derechos humanos”. Así, la observancia a lo dispuesto en el artículo 2º del Pacto de San José trasciende el ámbito meramente legislativo, pudiendo y debiendo las autoridades administrativas y especialmente los jueces nacionales en todos los niveles, realizar interpretaciones que no limiten el estándar interpretativo establecido por la Corte IDH precisamente para lograr la efectividad mínima de la Convención Americana, cuyo compromiso los Estados se comprometieron a aplicar.<sup>26</sup>

La finalidad de armonizar las normas internas con las externas es crear una uniformidad a nivel local de protección de los derechos, “[...] a partir, no solo, de los criterios claros, razonables y previamente establecidos por la jurisprudencia de la CoIDH, cuando elabora una interpretación legítima del texto de la Convención Americana (Lodoño, 2010:811), sino además, de todo el cuerpo del derecho interamericano integrado según criterios de la propia Corte.

Es decir, que el *corpus iuris* estatal, está conformado por sus leyes locales y por el *ius commune* que crea, aplica e interpreta la CoIDH; lo que finalmente se traduce en un solo conjunto de normas integrado por ambos derechos, que conforma un solo *derecho “constitucional internacional de los derechos”*. Luego entonces, se estaría hablando de un *ordenamiento local convencionalizado*.

---

<sup>26</sup> Voto razonado del Juez Ferrer Mac-Gregor a la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Supervisión de cumplimiento de sentencia en el *Caso Gelman vs. Uruguay*. Parr. 50

Los efectos de las sentencias son generales, para el Estado parte en una controversia en ese momento el efecto es *inter partes*, sin embargo, en un futuro para otros casos, sus efectos son *erga omnes*, como lo es para los países no involucrados. En consecuencia, se puede creer, que, con ese mínimo de efectividad de cumplimiento con lo establecido por la CoIDH y el *corpus iuris* interamericano, hay una *convencionalización de la legislación estatal*, que de cierta manera, obliga a las autoridades a ejercer el control de convencionalidad.

Lo anterior fue expuesto de la siguiente forma en el voto razonado por el Juez Ferrer Mac-Gregor en la sentencia *Gelman vs Uruguay*:

“La proyección de la eficacia interpretativa de la sentencia, [...] consiste en la obligación por todas las autoridades nacionales de aplicar no sólo la norma convencional sino la “norma convencional interpretada” (*res interpretata*); es decir, el criterio interpretativo que como estándar mínimo aplicó el Tribunal Interamericano al Pacto de San José y, en general al *corpus juris* interamericano, materia de su competencia, para resolver la controversia. Y así asegurar la efectividad (mínima) de la norma convencional.”<sup>27</sup>

Las autoridades de los Estados Parte están obligadas a efectuar el control de convencionalidad ya sea al cumplir con lo establecido en una sentencia en la que son parte, tomando en cuenta no sólo la parte resolutive del fallo “sino que incluye todos los fundamentos, motivaciones, alcances y efectos” del mismo; es decir, la sentencia es vinculante para el Estado concernido en su integridad<sup>28</sup> o al momento de aplicar, observar o crear una norma en casos nacionales.

Por ejemplo, en el estudio que la CoIDH hace en la supervisión de cumplimiento de las sentencias que emite, su finalidad es observar la eficacia de la sentencia ante el Estado condenado<sup>29</sup> y por otra parte, la efectividad de la o las normas convencionales interpretadas, con efectos *erga omnes*, se aplica a lo sumo, en el

---

<sup>27</sup> Voto razonado del Juez Ferrer Mac-Gregor a la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Supervisión de cumplimiento de sentencia en el *Caso Gelman vs. Uruguay*. Parr. 43

<sup>28</sup> Voto razonado del Juez Ferrer Mac-Gregor a la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Supervisión de cumplimiento de sentencia en el *Caso Gelman vs. Uruguay*. Parr. 42

<sup>29</sup> En estos casos, el Estado “[...] no tiene posibilidad de interpretación de la norma convencional, en la medida en que todos los órganos, poderes y autoridades [...] quedan vinculados en su integridad por la sentencia [...], precisamente porque el Estado [...] participó en calidad de “parte material” en la controversia internacional. Existe una eficacia vinculante directa, completa y absoluta de la sentencia internacional, [...]” Voto razonado del Juez Ferrer MacGregor a la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Supervisión de cumplimiento de sentencia en el *Caso Gelman vs. Uruguay*. Parr. 71

estándar interpretativo mínimo<sup>30</sup>, más allá del caso del Estado en concreto. Dicho de otra manera, el Estado sentenciado por la CoIDH está obligado a realizar el control de convencionalidad y los Estados no implicados en dicha sentencia tienen el deber de acatar las interpretaciones de esa resolución para realizar el control difuso de convencionalidad.

**c) Eficacia de la sentencia interamericana como “cosa juzgada” (res judicata) con efectos inter partes y como “norma convencional interpretada” (res interpretata) con efectos erga omnes.**

Con otras palabras, el Juez Ferrer Mac-Gregor en el voto razonado formulado en la resolución sobre el estudio el cumplimiento de la sentencia *Gelman vs Uruguay*, expresó:

31. La sentencia interamericana, en tanto adquiere la autoridad de la cosa juzgada internacional, despliega los contenidos y efectos de la sentencia en dos dimensiones: a) de manera subjetiva y directa hacia las partes en la controversia internacional; y b) de manera objetiva e indirecta hacia todos los Estados Parte en la Convención Americana.

32. En el primer supuesto se produce una eficacia *inter partes*, que consiste en la obligación del Estado de cumplir con todo lo establecido en la sentencia interamericana de manera pronta, íntegra y efectiva. Existe una vinculación total y absoluta de los contenidos y efectos del fallo, que se deriva como obligación de los artículos 67 y 68.1 de la Convención Americana.

33. En el segundo se produce una eficacia *erga omnes* hacia todos los Estados Parte de la Convención, en la medida en que todas las autoridades nacionales quedan vinculados a la efectividad convencional y, consecuentemente, al criterio interpretativo establecido por la Corte IDH, en tanto estándar mínimo de efectividad de la norma convencional, derivada de la obligación de los Estados de respeto, garantía y adecuación (normativa e interpretativa) que establecen los artículos 1º y 2º de la Convención Americana; y de ahí la lógica de que la sentencia sea notificada no sólo “a las partes en el caso” sino también “transmitido a los Estados partes en la Convención” en términos del artículo 69 del Pacto de San José.

---

<sup>30</sup> Esta eficacia interpretativa es “relativa”, en la medida en que se produce siempre y cuando no exista una interpretación que otorgue mayor efectividad a la norma convencional en el ámbito nacional. Esto es así, ya que las autoridades nacionales pueden ampliar el estándar interpretativo; incluso, pueden dejar de aplicar la norma convencional cuando exista otra norma nacional o internacional que amplíe la efectividad del derecho o libertad en juego, en términos del artículo 29 de la Convención Americana. Además, deben considerarse las reservas, declaraciones interpretativas y denuncias en cada caso, [...].Voto razonado del Juez Ferrer MacGregor a la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Supervisión de cumplimiento de sentencia en el Caso *Gelman vs. Uruguay*. Parr. 69

En consecuencia, los efectos de las sentencias emitidas por la CoIDH en el control difuso de convencionalidad que deben realizar todas las autoridades de los Estados Parte, producen en un mismo momento dos tipos de obligaciones. “[...] en sede nacional *aquella* que involucra directamente a las partes que intervinieron en el proceso internacional (*res judicata*); y de manera indirecta a todas las autoridades de los Estados Parte de la Convención Americana (*res interpretata*).”<sup>31</sup>

Por su parte las autoridades involucradas en un conflicto adquieren la obligación de cumplir con el control de convencionalidad que se exprese en la resolución emitida y reciben el deber de aplicar en los casos concretos locales la jurisprudencia o norma interpretada en ese mismo fallo. Uno sería el efecto *inter partes* y el segundo el efecto *erga omnes*.

Por otro lado, las autoridades de ese mismo Estado que no intervinieron en el fallo y aquellas integrantes de los demás Estados Parte son obligadas a acatar las interpretaciones o jurisprudencia ejercida en esa resolución formulada por la CoIDH. Este sería el efecto *erga omnes*.

Los efectos de la sentencia no sólo son para el caso concreto sino para todo el derecho interno del país, pues son los Estados los obligados a garantizar, proteger y respetar de manera efectiva los derechos humanos, a través del control de convencionalidad.

En este sentido, si las normas internas y todo el *corpus iuris* estatal debe adecuarse al menos en su estándar mínimo a los parámetros convencionales, en la actualidad se ha configurado un “Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos Integrado”, ya que “[...] comprende no sólo a los dos órganos de protección a que se refiere la Convención Americana —Comisión y Corte IDH—, sino con particular intensidad y de manera concomitante a todas las autoridades nacionales de los Estados Parte del Pacto de San José, al deber participar activamente en la garantía efectiva de los derechos humanos, sea en su dimensión nacional o internacional a manera de un “sistema integrado” de protección de derechos.”<sup>32</sup>

El papel que han jugado las autoridades del Estado mexicano respecto a las interpretaciones sobre la protección de derechos humanos que ha emitido la

---

<sup>31</sup> Voto razonado del Juez Ferrer Mac-Gregor a la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Supervisión de cumplimiento de sentencia en el Caso Gelman vs. Uruguay. Parr. 82

<sup>32</sup> Voto razonado del Juez Ferrer Mac-Gregor a la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Supervisión de cumplimiento de sentencia en el Caso Gelman vs. Uruguay. Parr. 99

CoIDH, (como ya se mencionó), se ha desarrollado a partir de las sentencias condenatorias que ha recibido y del Expediente Varios 912/2010

En la interpretación y aplicación de los parámetros señalados tanto en el caso *Radilla Pacheco* como en el Expediente Varios 912/2010 emitido por la SCJN el día 14 de julio de 2011, en el cual se estudió la obligatoriedad que tiene el Estado mexicano frente a las sentencias condenatorias de la Corte IDH, así como la manera en que debían ser interpretadas.

Se señaló que “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” (Expediente varios, párr.19).

La SCJN hizo énfasis en que [...] el resto de la jurisprudencia de la Corte IDH 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 1º constitucional (Expediente Varios, párr. 20).

Sin embargo, el razonamiento anterior fue modificado por la misma SCJN el 3 de septiembre de 2013 al resolver la contradicción de tesis 293/2011 entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. En esta resolución, uno de los puntos que se discutió fue la vinculatoriedad de la jurisprudencia emitida por la CoIDH en aquellos casos en que el Estado mexicano no sea parte.

Por una mayoría de seis votos, se aprobó el rubro de la tesis siguiente: *La jurisprudencia emitida por la corte interamericana de derechos humanos es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona.* Por lo tanto, los tres Poderes de la Unión, en su ámbito de competencia, con independencia de su jerarquía y especialización, para ejercer el control difuso de convencionalidad, tienen el deber de observar los criterios interpretativos de la CADH que la CoIDH ha establecido, con el objeto de contribuir al *corpus iuris* interamericano y al “sistema integrado” de la protección de los derechos humanos.

#### **d) Relación entre el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad**

La CoIDH en la supervisión de cumplimiento de la sentencia Gelman vs Uruguay estableció que:

88. La pretensión de oponer el deber de los tribunales internos de realizar el control de constitucionalidad al control de convencionalidad que ejerce la Corte, es en realidad un falso dilema, pues una vez que el Estado ha ratificado el tratado internacional y reconocido la competencia de sus órganos de control, precisamente a través de sus mecanismos constitucionales, aquéllos pasan a conformar su ordenamiento jurídico. De tal manera, el control de constitucionalidad implica necesariamente un control de convencionalidad, ejercidos de forma complementaria.

El control de convencionalidad no puede estar separado del control de constitucionalidad, en ambos casos, las autoridades nacionales están obligadas a observar a todo un conjunto de leyes, reglas, normas, criterios e interpretaciones locales e internacionales de derechos humanos, para que de esa forma no se deje vacío alguno en la protección del derecho en concreto. Es decir, no podría realizarse el control de convencionalidad aislado del de constitucionalidad, si la Carta fundamental del Estado está armonizada con los estándares de protección mínima de los derechos humanos establecidos en la CADH, y por la jurisprudencia emitida por la CoIDH.

El control de constitucionalidad conserva semejanzas con el control de convencionalidad. Son igualmente *constructivos* y *exclutorios* (Sagües, 2013:17), en ambos casos se demanda la aplicación de las normas, en primer lugar en consonancia con la Constitución y en segundo término de conformidad con la CADH y la jurisprudencia de la CoIDH. Asimismo, se requiere la inaplicación de los ordenamientos contrarios a la Constitución y al *corpus iuris* interamericano.

Para Nestor Sagües, al realizar este ejercicio, partiendo de un derecho constitucional de los derechos humanos y una internacionalización del derecho constitucional de los derechos humanos, se podría estar hablando de una "Constitución convencionalizada". Este autor pretende sostener *la tesis de la simbiosis* entre los dos controles como único ejercicio para la protección efectiva de los derechos humanos.

La tesis de la simbiosis o de los *dos eslabones consecutivos*, consiste en "[...] el acoplamiento del control de constitucionalidad con el de convencionalidad." "Una norma para poder aplicarse debe superar los dos tests, es decir, que un juez al realizar una interpretación de su Constitución "conforme" a la CADH y la

jurisprudencia de la CoIDH, el control de constitucionalidad, que debe practicar, tiene que partir de una Constitución convencionalizada, de: 1) una Constitución nacional depurada de sus elementos inconventionales y 2) conformada o reciclada según la CADH y la jurisprudencia de la CoIDH” (Sagües, 2013:18, 20).

Dicho de otra manera, el “control de convencionalidad” de una Constitución debe prever al “control de constitucionalidad” de leyes, reglamentos, etc., que el mismo juez tiene que hacer, a partir de la *Constitución convencionalizada*. Mencionar a la Constitución como “convencionalizada”, es –de acuerdo con Sagües– un tema que está a discusión, el cual en distintos Estados por las cuestiones de soberanía, de las restricciones que existen en las mismas constituciones, la historia particular del derecho constitucional y las instituciones o tribunales constitucionales, se tiene distintas visiones de los derechos humanos, de sus límites y de la pertenencia a un sistema integral de protección de los derechos humanos.

Las autoridades estatales tienen la obligación de ejercer el control difuso de constitucionalidad, “dentro del marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales pertinentes”, interpretar y revisar la constitucionalidad de las normas o de actos, en un mismo ejercicio del control de constitucionalidad, con los parámetros de convencionalidad de los actos o normas de un caso específico.

El marco en que debe realizarse el control difuso de convencionalidad es el mismo que utiliza una autoridad al aplicar el control difuso de constitucionalidad, pues realiza una interpretación conforme al bloque de constitucionalidad y si este se encuentra conformado por el bloque de convencionalidad, en el mismo ejercicio el juez realiza el control difuso de convencionalidad. En otras palabras, el control de constitucionalidad debe atender el control de convencionalidad, esto es, que las normas constitucionales sobre derechos humanos deben interpretarse también de conformidad con los tratados internacionales y con la jurisprudencia convencional. (Bustillo, 2013:19)

Por su parte, la SCJN en el Expediente Varios 912/2010 estableció el criterio sobre el mecanismo para el control de convencionalidad, el cual “ [...] debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, 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 federal que se desprende del análisis sistemático de los artículos 1 y 133 de la Constitución” (Expediente varios, párr.. 30).

Debe de realizarse el “control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad”, nombre que después llevó como título la

Tesis Aislada: P. LXVII/2011(9a.)<sup>33</sup>, en la cual se estableció que el ejercicio del “control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, debía adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país.”

Este criterio establecido por la Suprema Corte es consistente con lo establecido por la Corte Interamericana en un caso relacionado con el control de convencionalidad, en particular en el voto del juez Cançado Trindade:<sup>34</sup>

3. [...], los órganos del Poder Judicial de cada Estado Parte en la Convención Americana deben conocer a fondo y aplicar debidamente no sólo el Derecho Constitucional sino también el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; deben ejercer *ex officio el control tanto de constitucionalidad como de convencionalidad*, tomados en conjunto, por cuanto los ordenamientos jurídicos internacional y nacional se encuentran en constante interacción en el presente dominio de protección de la persona humana.

En el voto razonado de Ferrer Mac-Gregor en el caso Cabrera García y Montiel Flores contra México, señaló que en ocasiones el “bloque de convencionalidad” queda subsumido en el “bloque de constitucionalidad” (los bloques serán abordados en el siguiente capítulo) por lo que al ejercerse el control de constitucionalidad se realiza al mismo tiempo un control de convencionalidad.

Las autoridades nacionales “[...] se convierten en los primeros intérpretes de la normatividad internacional, si se considera el carácter subsidiario, complementario y coadyuvante de los órganos interamericanos con respecto a los previstos en el ámbito interno de los Estados americanos y la “misión” que ahora tienen para salvaguardar el corpus juris interamericano a través de este nuevo “control”.(Ferrer, 2011:570)

#### **e) El control convencionalidad electoral.**

Este tipo de control funciona paralelamente al control de constitucional, es por ello que para poder estudiarlo es necesario explicar en un primer paso, en qué consiste éste último, quienes son las instituciones u órganos autorizados por la legislación mexicana para realizarlo. De manera que al momento de tener una estructura del control de constitucional más clara, se pueda entender fácilmente el control de convencionalidad en sede local.

---

<sup>33</sup> Tesis Aislada Décima Época, Registro: 160589, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Tesis: P. LXVII/2011(9a.), p. 535

<sup>34</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Trabajadores Cesados...*, *op. cit.*, párr. 3.

De acuerdo con la SCJN existen dos vertientes en el modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano que son acordes con un modelo de **control de convencionalidad** en los términos apuntados. *En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en un segundo término, el control (difuso) por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes*” (Expediente Varios, párr. g)

El control concentrado es facultad de la SCJN al ser intérprete último de la Ley fundamental y la instancia encargada de realizar el control abstracto de constitucionalidad de la normas que pueden ser contrarias a la Constitución, a través de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales en cuyo caso puede determinarse su expulsión del sistema jurídico nacional con efectos *erga omnes*.

El control difuso es la facultad, a partir de los señalamientos de la CoIDH, la reforma constitucional en derechos humanos y la interpretación de la SCJN, vertida en la tesis LXVII/2011, en la cual se desaplicó el criterio jurisprudencial mediante el cual se prohibía la aplicación del control difuso que tienen todos los jueces para observar “el bloque de constitucionalidad” (Constitucionalidad, y tratados internacionales en derechos humanos) y en consecuencia poder inaplicar normas inconstitucionales para el caso concreto sin hacer una declaración de invalidez. Están incluidos los jueces del fuero común, los jueces federales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a través de sus medios de impugnación y también la SCJN (en vía de amparo).

El desarrollo del control jurídico electoral en México ha tenido distintas formas de ejercerse y varias etapas de las que se pueden rescatar tres principales. En materia electoral el control de constitucionalidad y convencionalidad se lleva acabo tanto por autoridades estatales y federales, tanto las jurisdiccionales como las administrativas.

Las autoridades controladoras electorales realizan “ambos controles” para proteger y respetar los derechos humanos, en este caso, la sustancia a salvaguardar son los derechos político-electorales establecidos en las normas nacionales e internacionales, así como los derechos humanos que estén relacionados o vinculados con ellos. Los tipos de control jurídico electoral son:

El control **abstracto** de las leyes electorales es competencia de la SCJN para conocer de acciones de inconstitucionalidad que plantean la posible contradicción

entre una norma electoral de carácter general y la Constitución. Es una atribución que se le confirió desde la reforma electoral de 1996.

El control **concreto** de constitucionalidad en materia electoral es facultad del TEPJF. Durante el periodo entre 1996 y 2002, el TEPJF desaplicó leyes inconstitucionales al caso concreto, basándose en el criterio de la tesis de jurisprudencia 05/99 cuyo rubro era: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.<sup>35</sup>

Sin embargo, para el año 2000 la SCJN interpuso una contradicción entre la tesis arriba citada y otra emitida por esa Corte que tenía el rubro: CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.<sup>36</sup>

En 2002, la SCJN al resolver la contradicción señaló que sólo ella era la facultada para analizar la constitucionalidad de las leyes, suspendió la tesis del Tribunal Electoral y emitió varios criterios<sup>37</sup> como el siguiente: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD<sup>38</sup>.

De esta forma se puede considerar que existieron tres etapas en las que el control de constitucionalidad y “convencionalidad” se aplica de distintas formas, y que son:

Primera etapa. Sólo se aplicaba el control abstracto y concentrado de constitucionalidad de las leyes en materia electoral por acciones de inconstitucionalidad. Pero, a pesar de los criterios emitidos por la SCJN, el TEPJF,

---

<sup>35</sup> Tesis de Jurisprudencia 05/99. Tercera época, Sala Superior.

<sup>36</sup> P./J. 74/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. X, agosto de 1999, p. 5.

<sup>37</sup> LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNAR ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. (P.J. 25/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XV, junio 2002, p. 81), TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESOLVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUTENTADO PRO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. (P./J. 26/2002 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XV, junio 2002, p. 83)

<sup>38</sup> Contradicción de Tesis 2/2000. P.J. 23/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XV, junio 2002, p. 82.

antes de la reforma electoral 2007-2008 y de la reforma constitucional a derechos humanos (10 de junio de 2011), aplicó el control constitucional y convencional a través de los principios rectores que hicieron efectiva su aplicación. Como lo fue una interpretación conforme, de manera sistemática y funcional para maximizar los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, utilizando principios como el *pro persona*.

Segunda etapa. Al llegar la reforma electoral constitucional 2007 y legal de 2008 se le atribuyó a todas las Salas del TEPJF la obligación de realizar un control de constitucionalidad al caso concreto, en el cual, de primera instancia se hiciera una interpretación conforme y en segunda sino había una posible aplicación de una norma que protegiera de manera más amplia el derecho que se vulneraba, podía inaplicar la norma electoral inconstitucional que haya sido utilizada en el asunto que se resolvía. De esta manera se reforzó el control constitucional en materia electoral.

Se adicionó al artículo 99 Constitucional el siguiente párrafo: *Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, **las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución.** Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio.*

Tercera etapa. A partir de la reforma constitucional en la materia de los derechos humanos, y la interpretación que hace de la SCJN respecto control de constitucionalidad y convencionalidad en el Expediente Varios 912/2010, se habla de un control difuso en materia electoral que deben aplicar todas las autoridades, es decir, ahora las autoridades electorales estatales y federales, tanto administrativas como jurisdiccionales, deben realizar un control de la Constitución y de la Convención a través de una interpretación conforme y de observar el bloque de constitucionalidad. Sin embargo, sólo los tribunales electorales tienen la facultad de inaplicar las normas que sean inconstitucionales.

El control constitucional y convencional electoral también está regido por los principios rectores que tienen por objeto hacer efectiva la aplicación y protección de los derechos humanos. Es decir, por el principio *pro homine*, el principio de progresividad, por una interpretación conforme en la que se busca la armonización de las normas estudiadas, y finalmente la inaplicación de una norma considerada inconstitucional e inconvencional.

El TEPJF a través de su Sala Superior y las cinco Salas Regionales, en los años posteriores a la reforma constitucional de derechos humanos y a los criterios

emitidos por la SCJN respecto de la ejecución del control de convencionalidad, ha emitido importantes sentencias que han cambiado el rumbo elecciones federales y locales. En dichas resoluciones se ha maximizado y potencializado la protección y ejercicio de los derechos político-electorales, varios temas como la igualdad de género, las elecciones por el sistema normativo interno de los pueblos indígenas, la libertad de expresión en las contiendas electorales, la suspensión de los derechos político-electorales, la procedencia de los medios de impugnación, entre otros.

Con el panorama general sobre el control de convencionalidad señalado en esta parte previa, en los siguientes capítulos, en primera instancia, se explican los principios que rigen el ejercicio del control constitucional y convencional electoral, y en segundo término se estudian las sentencias en las cuales el TEPJF ha realizado el control, la manera en que ha aplicado los principios y los efectos que en la materia electoral han tenido los criterios emanados de esas resoluciones. Lo anterior deberá reflejarse en la interpretación y aplicación de las normas procesales que regulan desde la procedencia hasta los efectos de las sentencias que se emitan en tales casos.

## Capítulo II

### La interpretación conforme y sus alcances en la labor jurisdiccional electoral.

Una encrucijada que se observa para ejercer el principio de interpretación conforme, es en primera instancia el concepto del bloque de constitucionalidad y el principio de supremacía constitucional. Ambos conceptos son elementos que intervienen en el ejercicio de la interpretación conforme, es decir, no se puede pensar en este principio sin contar con un bloque de normas a las cuales analizar y tampoco, se puede pensar en dicho estudio de leyes, sin una “jerarquía constitucional” fundamentada en el sistema jurídico establecido en el Estado democrático.

#### a) Interpretación conforme

El artículo 1 constitucional en su párrafo segundo 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.*

Al referirse a la forma en que las normas sobre derechos humanos deben ser interpretadas, establece una manera en que éstas deben observarse para que sean protegidas y respetadas. El fin de toda autoridad estatal administrativa y jurisdiccional es la de arrojar en su máxima expresión a la persona que, de alguna forma, se encuentre involucrada en cualquiera de las competencias en que cada una de esas autoridades se manifiesta.

En el texto constitucional, el constituyente, de alguna forma, da una apertura de manera efectiva a la integración de los tratados internacionales de derechos humanos, pues si bien en el 133 constitucional se establece su integración, siempre y cuando estén de acuerdo con la CPEUM, a la Ley Suprema de toda la Unión. Además de que atribuye a los jueces la obligación de arreglarse a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Esta apertura que hace el propio texto constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos (TIDH) en tanto fuente puntal del Derecho Internacional

de los Derechos Humanos (DIDH) implica necesariamente que la interpretación del contenido y alcance de las normas sobre derechos humanos de dichos tratados se realice en el marco de su propio sistema normativo (Arjona, 2012:29).

Es de particular importancia precisar que la incorporación de las diversas fuentes del DIDH, como referente jurídico ineludible para definir el contenido y alcance de los derechos humanos reconocidos en los TIDH, no sólo opera como criterio para la interpretación conforme sino que define también el marco normativo en el cual se resuelven las obligaciones de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos (Arjona, 2012:32)

La cláusula de interpretación conforme es un “proceso interpretativo de armonización”, una fórmula constitucional, considerada la más efectiva, para lograr la modulación entre el derecho nacional y el derecho internacional. Ferrer Mac-Gregor sintetiza su definición como: “[...] la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección.”(Ferrer, 2011:549)

El método hermenéutico de armonización genera un marco normativo que se define, precisamente, con la interpretación conforme, que se da a partir de un nuevo grupo o conjunto de normas, principios, valores y reglas que deben ser observadas, en el que no existe una jerarquía de las normas sino una visión tanto transversal como horizontal y vertical, que tienen como fin axiológica la primacía de los derechos humanos. En el que al posicionarse la autoridad antropocéntricamente, lo más importante es la persona, y la protección a sus derechos de la mejor manera posible.

Para Ferrer Mac-Gregor, el objeto materia de la interpretación conforme no se restringe:

A. exclusivamente a los derechos humanos de rango constitucional (sea de fuente constitucional o internacional), sino también comprende a los derechos infra constitucionales, toda vez que este criterio interpretativo se aplica con independencia del rango o jerarquía que tenga la norma en cuestión; de tal manera que las normas que los contengan, deberán interpretarse de conformidad con los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales; se trata, en este sentido, de una interpretación “desde” el texto fundamental hacia abajo.

C. a los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales

específicos en dicha materia, sino también a aquellos derechos humanos previstos en “cualquier” tratado internacional, sea cual sea su denominación o la materia que regule; por ejemplo, los derechos humanos contenidos en los tratados en materia de derecho internacional humanitario o de derecho internacional en general, y

D. a normas de tipo “sustantivas”, sino también a las de carácter “adjetivas” relativas a derechos humanos. Así, la norma para interpretar derechos humanos puede ser objeto, a su vez, de interpretación conforme. (Ferrer, 2011: 555)

Luego, entonces, la interpretación conforme no puede darse de manera aislada del bloque de constitucionalidad, concepto que se explicará en líneas adelante, de su relación con el principio de supremacía constitucional y que en un último plano se aterriza en la aplicación del principio *pro homine*. Pues su fin es construir una caja llena de herramientas que sirva para salvaguardar los derechos humanos, tanto en un caso concreto como en aquellas situaciones en que se tengan efectos generales o *erga omnes*. Es decir, que la interpretación del bloque es la que hace posible el principio de interpretación conforme y el *pro homine*.

De esta manera, el modelo epistemológico atribuido de tiempo atrás al estudio del conocimiento del derecho, a la forma en que se ha observado, en sus causas y en su esencia, para aplicarlo, con un sentido *a priori* del método jurídico; se alimenta (de años en otros países) y recientemente en México, de un modelo hermenéutico en el cual la interpretación de los derechos se realiza, dejando a un lado la jerarquía de leyes, a través de una cláusula de interpretación conforme a los derechos establecidos en las constituciones con respecto a los TIDH.

En México se tiene un modelo mixto, como señala Caballero Ochoa, en el que, a partir de la reforma constitucional sobre derechos humanos en 2011, hay una prevalencia constitucional y al mismo tiempo una cláusula de interpretación de los derechos fundamentales de conformidad con los tratados internacionales de los que el Estado sea Parte (Caballero, 2013:20). Para este autor la interpretación conforme “es la respuesta constitucional o una de las respuestas para acompañar la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos al orden interno.” (2013:14)

La interpretación conforme tiene como finalidad primera, ampliar y ensanchar lo más posible la protección de un derecho humano y así evitar, su vulneración; y al mismo tiempo ampliar la legislación interna en materia de derechos humanos. Tiene como objetivo final, prescindir de la inaplicación o expulsión de una norma por encontrarse inconstitucional/inconvencional.

En la interpretación conforme los TIDH, no se miran de forma extranjera, ajenos o posicionados en algún lugar de la pirámide jerárquica de las normas, sino que al formar parte de la legislación doméstica, estos instrumentos actúan conjuntamente con las normas constitucionales, para reconocer las medidas normativas que son la base protectora mínima exigible para la aplicación de las normas sobre derechos humanos. Es decir, que proveen de contenido a las “normas nacionales a la luz del derecho internacional”, y de ahí que se advierta que “la interpretación conforme tiene un “efecto indirecto” en el ordenamiento; [...]” (Caballero, 2013:28).

Esta medida normativa, provocada por la interpretación conforme a través de un método mixto, en el que predomina el hermenéutico, busca expandirse en otros ordenamientos a manera que se produzca una progresividad en la ampliación y protección de los derechos humanos. Que incluye, también, el reconocimiento de “[...] principios afincados en posiciones axiológicas que se han ido decantando en normas, [...] y que tienden a la integración del contenido constitucional mínimo de las normas en la materia (Caballero, 2013:33).

La cláusula de interpretación conforme no es un ejercicio de armonización de la norma a nivel internacional, sino que no debe perderse de vista que: “En realidad la interpretación del derecho interno conforme a la normativa internacional, implica la interpretación del mismo derecho interno, en la medida en que los tratados internacionales son derecho nacional (de fuente internacional) una vez que son debidamente incorporados [...]”, a través de catálogos mínimos que deben armonizar sus propias previsiones, y que va conformando implícitamente un “bloque de constitucionalidad”; de tal manera que a través de la interpretación constitucional se ha venido ampliando y reforzando el contenido y alcance de los derechos y libertades fundamentales por la vía de la interpretación conforme (Ferrer, 2011: 550-551).

El desarrollo de protección sobre derechos humanos se va conformando a partir de la integración normativa en la materia derivada de la interpretación conforme a (un modelo de bloque de constitucionalidad), los TIDH, a las normas constitucionales, a los principios, a los valores obtenidos de las mismas normas, y por la generación de jurisprudencia tanto nacional como internacional que dota y precisa el contenido de las normas de derechos humanos. En la medida en que sus alcances vayan de una menor a una mayor protección, se irá consolidando un conjunto de normas en la materia más sólido y abrazador, sobre todo en el contenido de los derechos.

La autoridad al enfrentarse a la resolución de un conflicto tiene la obligación de realizar el control de convencionalidad/constitucionalidad, el cual está integrado por una serie de pasos que deben cumplirse sin excepción. En el caso del control difuso de convencionalidad/constitucionalidad, éste inicia con la interpretación conforme al conjunto normativo de derechos humanos, bloque de constitucionalidad, que apliquen al caso concreto. Es decir, que la autoridad realiza en primera instancia una interpretación sistemática y armónica a manera de poder aplicar la o las normas que mejor se adecuen y protejan los derechos de la persona.

En ese sentido, la interpretación conforme debe entenderse parte del control de convencionalidad/constitucionalidad, es decir, que no se puede hablar de ambos separadamente o de manera aislada. La interpretación conforme no se entenderá fuera del ejercicio del control de convencionalidad y viceversa, puesto que de todos los pasos que realiza la autoridad, antes de inaplicar una norma o de expulsarla del marco normativo nacional, primeramente su posición debe ser la de armonizar y sistematizar la norma, a través de una argumentación sólida y eficaz en la se estudie el bloque normativo aplicable al caso.

La doctrina del control de convencional/constitucional por tanto incluye a la interpretación conforme, pues “[...] referirse de forma aislada [...] desdibuja la incidencia de constitucionalidad que tiene, y la construcción del contenido de los derechos constitucionales que aporta.” (Caballero, 2013:128).

Si en la interpretación conforme a las normas nacionales, en su real ejercicio se hace un reconocimiento: a) al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que incluye todo un sistema normativo derivado tanto de los instrumentos internacionales en la materia como de la interpretación generada a sus normas por las instituciones de derechos humanos, las cuasi-jurisdiccionales y las jurisdiccionales (órganos de interpretación, cumplimiento y supervisión, como comités, comisiones, cortes, tribunales, etcétera.); b) al Derecho constitucional y de los derechos humanos del país de que se trate. Entonces, el reconocimiento al conjunto de normas e interpretaciones referidas conlleva a mirar a la interpretación conforme como “[...] el gran diseño de la incorporación de todo un sistema de tratamiento normativo de los derechos humanos [...]” (Caballero, 2013:93).

#### **b) La interpretación conforme y el control difuso de convencionalidad/constitucionalidad en México.**

Todas las autoridades mexicanas dentro de sus competencias tienen el reto de volver a la interpretación conforme una práctica cotidiana y sistemática, que deben

aplicar en todo tipo de documento que emitan. Tanto los tres Poderes de la Unión, como los organismos autónomos o de otra índole, quedan exentos de tal ejercicio.

Esto implica que los jueces deben de observar a los derechos humanos en los asuntos de su competencia; los legisladores tendrán que adecuar la normativa existente utilizando este criterio y aplicarlo como parte de la técnica legislativa al emitir la norma; y todos los órganos de la administración pública deberán ajustar su actuación conforme a la nueva pauta interpretativa de derechos humanos, especialmente cuando se trate de restricción de los mismos. (Ferrer, 2011:554)

La forma para realizar la interpretación conforme no ha sido fácil, pues no se trata de mencionar o enlistar los artículos de los tratados internacionales y las leyes mexicanas y tampoco los párrafos de las sentencias o recomendaciones internacionales. Sino de una armonización de todos estos elementos, vistos a través de un conjunto o bloque de normas y no de manera separada.

Por ejemplo, en las resoluciones judiciales, todavía no se observa un ejercicio hermenéutico cotidiano que armonice las normas, la jurisprudencia internacional o nacional, sino que en la mayoría de los casos, se sigue tratando a los instrumentos internacionales y a las interpretaciones de sus normas como un derecho ajeno a la legislación mexicana. Como afirma Caballero Ochoa: “[...] se invocan artículos y párrafos de sentencias sin hacer una argumentación o un desarrollo interpretativo, parece que se sigue un modelo epistemológico en el que se considera “derecho extranjero” (Caballero, 2013:91).

Las autoridades mexicanas al seguir un modelo epistemológico miran a las normas a partir de su jerarquía, sin poder, todavía, configurar un pensamiento antropocéntrico en el cual se observe a la interpretación conforme desde una perspectiva de integración del sistema constitucional de los derechos humanos en México.

Es de trascendencia para las autoridades mexicanas que tengan presente que al momento en que México reformó la CPEUM en junio de 2011, los tratados internacionales no tienen jerarquía constitucional, sino que se incorporaron a un sistema de interpretación de normas preexistentes desde que fueron ratificados por el Estado. Estos instrumentos atienden a la conformación de la interpretación conforme.

Si las autoridades continúan con la “[...] pretensión de seguir argumentando a partir (del principio de jerarquía) se oponen al desarrollo hermenéutico porque someten *a priori* la prevalencia de una norma al sitial determinado en la

clasificación jerárquica de las fuentes del derecho, y no en función de su contenido en contraste con otro, al ser interpretado “de conformidad con” (Caballero, 2013:122).

Por lo tanto, para consolidar el control difuso convencional/constitucional, es necesario que se efectúe su primer paso, una interpretación conforme, apoyada en un contenido mínimo y específico de las normas integradas sobre derechos humanos, en el cual el bloque constitucionalidad absorbe al de convencionalidad, permitiendo un solo ejercicio hermenéutico a un solo sistema de control sobre las normas de derechos humanos de tipo constitucional/convencional. En el cual, priman los contenidos y no las jerarquías.

Para el Estado Mexicano, la interpretación conforme resulta ser “[...] un proceso de desarrollo que va teniendo complejidades que solventar, pero que apuesta a una integración normativa que debe resolver las cuestiones semánticas, así como las aproximaciones epistemológicas en la aplicación de normas que tienen la misma naturaleza, y los mismos procesos hermenéuticos para su aplicación. El origen de las normas posee una naturaleza jurídica distinta, desde el ámbito constitucional y convencional, pero no ocurre así con los elementos de contenido normativo.” (Caballero, 2013: 195)

La SCJN indicó en el Expediente Varios 912/2010 que este tipo de interpretación por parte de todas las autoridades del Estado Mexicano, presupone realizar tres pasos:

- 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. (*pro persona*)
- 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 aquella 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. (*pro persona*)
- 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.

La interpretación conforme es una de las fórmulas constitucionales más efectivas para lograr la armonización entre el derecho nacional y el derecho internacional y junto con el principio *pro persona*, son parte fundamental para la obtención de la máxima efectividad de los derechos humanos.

Es un principio de *redondez del ejercicio hermenéutico de conjunto* (Caballero, 2013:125), en el cual se observan en primera instancia la CPEUM y los tratados internacionales de manera horizontal, para que en una segunda instancia se les sume la jurisprudencia internacional y nacional, y finalmente en uno tercero, se aplique la norma armonizada que mejor favorezca los derechos de la persona. Para realizarlo, se deja a un lado la jerarquía, y se toma conciencia de la naturaleza normativa de los derechos humanos, a partir de un “[...] desarrollo multinivel de derechos; [...] de la interacción entre las dimensiones normativas nacional, internacional y local sobre derechos humanos; [...]” (Caballero, 2013: 129)

El proceso hermenéutico para la interpretación de los textos normativos, se realiza a través de una profunda intelección que no se detiene en el texto escrito, si no que pasa por un diálogo entre las demás normas y disciplinas como la sociología, la antropología y la filosofía, a manera que puede llegar a crear una acción de contenidos. Dotar de significados a las normas para darles, en casos concretos, otro tipo de aplicación y contenido. Es decir, que se enriquece y crea un trabajo interdisciplinario de interpretación, explicación/compreensión.

Las normas, en la interpretación conforme, el *pro homine* y la progresividad, según los contextos pueden variar su aplicación, por ejemplo con los derechos humanos, no es lo mismo aplicar la misma norma a los pueblos indígenas, que a las mujeres, que a las personas que viven con una discapacidad, a los niños y niñas, a las personas que viven con VIH, etcétera. Para ello es necesario, la técnica hermenéutica que dota de movilidad, expansión y elasticidad a la norma, ya sea en un mayor o menor grado dependiendo de la situación.

En una de sus intervenciones el 29 de agosto de 2013, cuando se discutía la contradicción de criterios 293/2011 el Ministro José Ramón Cossío señaló que habría que hacer una “Antropología de la Constitución”. Para el jurista la Constitución a partir de junio de 2011, se está construyendo a partir del artículo 1 de la CPEUM una antropología constitucional diferente con una visión distinta del ser humano. Es decir, que se determinó de un modo completamente distinto la

posición de las personas frente a las autoridades estatales. Sobre todo por la protección de los derechos humanos a partir del principio *pro homine*.

Si la antropología, en términos generales, es aquella ciencia que estudia el comportamiento del hombre, en el contexto cultural y social del que forma parte; en términos específicos, entonces, hablar de una antropología constitucional, se refiere a estudiar desde una antropología jurídica, el por qué el ser humano ha creado las normas, el tipo de normas y el tipo de sociedad en el que se han generado (Silva, 2000:11), a partir de los aspectos culturales en el que esas medidas han conformado sistemas normativos de control social, político y jurídico.

Trata de observar y descifrar, las necesidades y pretensiones que el ser humano ha buscado satisfacer, a través de un derecho originado desde su propia cosmovisión; con el fin de poder establecer estándares mínimos que expliquen las similitudes y las diferencias culturales, entre los distintos sistemas normativos que se dan en la sociedad.

El objetivo de la antropología jurídica es “[...] hallar conexiones entre actitudes aparentemente inconexas, formular proposiciones simples que las describan e idear pruebas que verifiquen la validez de tales proposiciones. En ese sentido, el primer y fundamental objetivo de la antropología jurídica es alcanzar la objetividad.” (Krotz, 2002: 36-37)

Así, la nueva “Antropología de la Constitución” a partir de la reforma de derechos humanos de 2011, acarrea un estudio hermenéutico de interpretación de las normas establecidas en el bloque de constitucionalidad/convencionalidad, que al contener la jurisprudencia internacional, conlleva un estudio antropológico de esa norma generada, que si bien fue por una institución de derechos humanos fue a través de un caso específico en el que estuvieron involucradas normas de sistemas normativos distintos, es decir, provenientes de otras cosmovisiones.

Por ejemplo, en caso específico: la jurisprudencia emitida por la CoIDH dada a partir de una controversia entre el pueblo indígena *Yatama vs Nicaragua*, en la cual, sus criterios producidos para salvaguardar los derechos políticos de la comunidad indígena, son vinculatorios para el Estado mexicano; en un caso en concreto en el que una autoridad jurisdiccional electoral la pretende aplicar, al realizar una interpretación conforme desde el ejercicio hermenéutico debe observar si esa norma generada desde otra cultura, puede ser aplicable *ad causam*.

Ahora bien, partiendo de una nueva “Antropología de la Constitución”, para efectos de definir el alcance del bloque de constitucionalidad/convencionalidad es importante preguntarnos ¿qué efectos jurídicos tiene el que la propia Constitución incorpore un mandato de interpretación en el que alude, en el mismo nivel, al texto constitucional y a los tratados internacionales sobre derechos humanos?

Lo anterior, es parte de una visión integral de las normas de derechos humanos, en la que se deja en un segundo plano la jerarquía de normas, de lo cual en México, después de la Contradicción de Tesis 293/2011 resuelta por la SCJN el 3 de septiembre de 2013, se discutió la jerarquía de los tratados internacionales de derechos humanos y su aplicación respecto a la Constitución. Lo anterior será discutido en un apartado posterior, pues es referencia obligatoria para la conformación del bloque de constitucionalidad/convencionalidad.

### **c) La interpretación conforme en el derecho electoral.**

En materia electoral la interpretación conforme se configura, en la mayoría de las veces, por las siguientes normas, que se puede entender como una base mínima: de la estrecha relación entre los diversos párrafos del propio artículo 1 de la CPEUM y otros preceptos constitucionales como el 99, 41, 35 y el 133, y por otra parte con los artículo 23 de la CADH y el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Son las normas que integrarán “bloque de constitucionalidad/convencionalidad electoral”.

El papel de las autoridades electorales es primordial en la aplicación de la interpretación conforme, porque son el lugar, para las administrativas: en donde se construye el contenido de constitucionalidad de los derechos políticos; para las jurisdiccionales, y en específico el TEPJF como tribunal constitucional, se genera el contenido *definitivo* de constitucionalidad de dichos derechos. En conjunto, se configura el “[...] retrato final de la integración de cada derecho (político) en el marco de su ejercicio constitucional y de su apropiación social e integrado a partir de la Constitución, TIDH y de la jurisprudencia internacional.” (Caballero, 2013: 163)

Cada vez que se efectúa una interpretación conforme ya sea por una autoridad administrativa o jurisdiccional electoral, que se realiza de manera efectiva, se fortalece la protección mínima de los derechos políticos, al mismo tiempo se definen los criterios de ponderación entre los derechos en colisión y se establece la constitucionalidad/convencionalidad definitiva en sede interna de las normas.

Se va configurando un contenido esencial de los derechos políticos, además de otros derechos humanos, como son el derecho al debido proceso, los vinculados con los derechos políticos como son la libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho de reunión, el derecho de réplica, el derecho de petición, entre otros. Se crean los aspectos de su contenido esencial que puede estar “ [...] sujeto a mayor o menor ponderación en la medida de los elementos que lo acompañen y en relación con derechos con los que pueden entrar en conflicto (Caballero, 2013: 163).

Por ejemplo, las normas, en la interpretación conforme, el *pro homine* y la progresividad, según los contextos pueden variar en su aplicación con los derechos políticos, pues en la práctica para aplicar dichos derechos a los pueblos indígenas, se han creado criterios que ensanchan su aplicación, y configuran un estándar mínimo del *bloque de constitucionalidad de los derechos políticos de los pueblos indígenas*. Lo mismo ha ocurrido con los derechos políticos de las mujeres y de los adultos mayores.

#### **d) Bloque de constitucionalidad**

Este concepto ha sido mencionado en varias ocasiones a lo largo del texto, en este apartado se explica la manera en que algunos autores lo conciben, en las implicaciones que tiene para realizar el control de convencionalidad/constitucionalidad, desde la interpretación hasta la inaplicación o expulsión de la norma.

Si la interpretación conforme es un ejercicio hermenéutico de la norma, el bloque de constitucionalidad/convencionalidad es su materia prima. Es decir, la interpretación conforme no puede realizarse si no se parte de un bloque normativo que tenga en sus manos la autoridad para poder armonizar o sistematizar las normas, principios o valores aplicables a un caso en el que se pretendan salvaguardar los derechos humanos.

El control difuso de convencionalidad/constitucionalidad al ser un examen de compatibilidad entre los actos y normas nacionales, en el cual su primer paso es realizar una interpretación conforme a un *corpus iuris nacional* (bloque de constitucionalidad) integrado por el interamericano y el local, necesita de un estándar previo mínimo del conjunto de normas que la autoridad nacional posea como herramienta básica, para que a partir de ella, comience a ejercer dicho control.

Por lo tanto, el bloque de constitucionalidad debe entenderse como: “el estándar “mínimo” creado por la CoIDH, para que en todo caso sea aplicado el *corpus iuris* interamericano y su jurisprudencia en los Estados nacionales que han suscrito o se han adherido a la CADH y han reconocido la competencia contenciosa de la CoIDH; es un estándar que las propias Constituciones o la jurisprudencia nacional pueden válidamente ampliar, para que también formen parte del “bloque de constitucionalidad/convencionalidad” otros tratados, declaraciones e instrumentos internacionales, así como informes, recomendaciones, observaciones generales y demás resoluciones de los organismos y tribunales internacionales.”<sup>39</sup>

Así como el control difuso de convencionalidad es absorbido por el control de constitucionalidad, el bloque de constitucionalidad implica tanto las normas nacionales como un bloque de convencionalidad conformado por las normas internacionales. Dicho de otra manera, el *corpus iuris* nacional cautiva al interamericano.

En ese sentido, si la interpretación conforme se ejerce a partir del estudio hermenéutico de las normas, sin encanillarlas a un ordenamiento jerárquico, sino en la importancia de los derechos humanos (valores y principios) ahí establecidos; por tanto el bloque de constitucionalidad/convencionalidad al ser la materia prima del control de convencionalidad/constitucionalidad, “[...] posee una primacía normativa que vale por la importancia de su contenido.” (Del Rosario, 2012:38).

El bloque de constitucionalidad/convencionalidad supera la concepción formal de la Constitución y esta se elastiza, dando mayor amplitud a las valoraciones en materia de constitucionalidad (Nogueira citado en Del Rosario, 2012:38). La forma en que los derechos humanos se posicionan en el bloque de constitucionalidad/convencionalidad, no es jerárquica sino axiológica, es decir, que actúan de manera transversal o “[...] verticalmente en los distintos órdenes gubernamentales según sea el caso, [...]” (Del Rosario, 2013:43)

En el siguiente cuadro se puede observar un ejemplo transversal y sin jerarquía del posicionamiento de los derechos humanos frente al bloque y a las autoridades, creado por Del Rosario en su libro denominado “Universalidad y primacía de los Derechos Humanos”.

---

<sup>39</sup> Voto razonado del Juez AD-HOC Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, en relación con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, de 26 de noviembre de 2010.

<b>Derechos Humanos</b>	<b>Derechos Humanos</b>		
	Bloque de constitucionalidad o Ley Suprema		
	Ámbito estatal	Ámbito municipal	Ámbito general o de coordinación

(Del Rosario, 2012: 44)

Como se advierte, los derechos humanos en el cuadro están distribuidos de manera transversal y vertical, es un ejemplo a partir del cual la autoridad puede tomar como base para observarlos en un caso en concreto. Sin embargo, no es la única manera en que pueden ser concebidos dentro del bloque de constitucionalidad/convencionalidad, existen otros autores que también han tratado de esquematizar la posición o actuación de los derechos humanos en el bloque.

Por su parte, Rodríguez, Arjona y Fajardo (2012:9) en el libro titulado “Bloque de constitucionalidad en México”, señalan que en primera instancia para comprender el concepto de bloque de constitucionalidad, se debe partir del conocimiento de la existencia de las cláusulas de apertura del texto constitucional, que incorporan<sup>40</sup> las normas provenientes del derecho internacional.

Una vez incorporadas dichas normas, éstas pierden su rango inferior al constitucional y obtienen uno que no tiene que ver con una jerarquía, sino con el valor que se le da a los derechos humanos como normas constitucionales, es decir, quienes llevan la voz de mando en la jerarquía normativa ya no son las leyes, sino los propios derechos humanos, sus valores y principios. Sin embargo, los autores citados en el párrafo que antecede, frente a este hecho, se hacen las siguientes preguntas:

[...] la jerarquía de las normas constitucionales se ha trasladado a los derechos humanos, imponiéndose éstos como parámetros de validez de toda actuación de autoridad. No hay duda que tal circunstancia ha significado un avance, pero a la vez plantea una serie de interrogantes, ¿qué sucede con los derechos

<sup>40</sup> [...] el procedimiento de incorporación del derecho internacional al derecho interno, exige una relación previa de jerarquización de las normas, con el objeto de evaluar que la norma a incorporar cumple con los principios y reglas fundamentales en un país determinado; y por otro lado, el reconocimiento de dichas normas como constitucionales, a partir de la cláusula de apertura que las integra al texto constitucional, en virtud de que la Constitución reconoce en esas mismas normas una serie de principios y reglas indispensables para conducir el actuar de las autoridades en ese país. (Rodríguez et al. 2012:9)

humanos que no son reconocidos en un texto constitucional?, ¿qué pasa si un derecho humano es reconocido, pero su contenido es oscuro, vago o ambiguo?, y ¿qué actuar debe operar cuando una restricción constitucional a un derecho humano responde a situaciones de excepcionalidad, de sucesos históricos o de tradición cultural enmarcadas dentro de un discurso mayoritario?

De esta forma, las normas que imponen parámetros de validez no se limitan a las contenidas en el texto escrito de la Constitución y por ende las normas que sirven como fuente para identificar el establecimiento de derechos humanos no son únicamente los preceptos de la Constitución escrita; [...] (Rodríguez et al., 2012:9).

Para estos autores, el bloque de constitucionalidad es una categoría jurídica (un concepto descriptivo) del derecho constitucional comparado que se refiere al *conjunto de normas que tienen jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico* de cada país; así, el bloque de constitucionalidad parte del supuesto en que “las normas constitucionales no son sólo aquellas que aparecen expresamente en la Carta sino también aquellos principios y valores que no figuran directamente en el texto constitucional pero a los cuales la propia Constitución remite” (Rodríguez et al., 2012:15) y eleva a rango constitucional. Es decir, que los valores, principios y reglas a los cuales consigna la Constitución no necesariamente están establecidas en su texto, sino que se materializan de su propia interpretación.

En el siguiente diagrama, se muestra otro ejemplo de algunos componentes que podrían vincularse al contenido del concepto de bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos en sentido amplio (Rodríguez et al., 2012:19).



(Rodríguez et al., 2012:19)

Se puede advertir la manera de posicionar y observar a los derechos humanos, los principios, reglas y valores frente a la Constitución y dentro de ella. Si bien, aquí no están actuando a partir de la competencia de la autoridad como lo hace Del Rosario, se ve el conjunto de normas “básicas” que debe poseer esa autoridad para hacer la interpretación conforme y buscar la norma que mejor proteja a la persona.

La función de los derechos humanos (en ambas estructuras) es circular, si bien en ambos se puede observar su transversalidad, tanto de las normas en un sentido externo como interno, también hay que pensarlos a partir de su integración al sistema normativo sin una jerarquización de sus fuentes, sino de la manera en que su función circular sea expansiva y progresiva.

En el bloque de constitucionalidad/convencionalidad como conjunto de normas “básicas” o como parámetro para iniciar con el control difuso de constitucionalidad/convencionalidad a partir de una interpretación conforme, es establecido por su parte por la CoIDH, institución que ha constituido a través de su jurisprudencia, un estándar mínimo que sirve como base para realizar dicho ejercicio. Sin embargo, la autoridad o intérprete del bloque puede ampliarlo si considera que se puede aplicar otra norma o principio a partir de otras fuentes internacionales o locales, que favorezcan a la persona

La integración del bloque de constitucionalidad/convencionalidad está conformada, también, por la jurisprudencia internacional, en el caso de la generada por la CoIDH, de la Contradicción de Tesis 293/2011 resuelta por la SCJN, se estableció que es obligatoria para el Estado mexicano. Es importante aclarar, que la jurisprudencia internacional no sólo se genera a partir de las sentencias emitidas por la Institución internacional, sino también, por las opiniones consultivas, los informes, las medidas cautelares, etcétera. En dichos documentos también se encuentran interpretaciones que ayudan a la aplicación más favorecedora de los derechos humanos.

Uno de los roles que tiene la jurisprudencia es, “[...] prevenir nuevas violaciones a derechos humanos, al definir un estándar integrado de derechos, lo que hace obligatorio el carácter de su aplicación también en los países que no hayan sido parte en el litigio, en la medida en que estos elementos jurisprudenciales integran y expanden los derechos en sede doméstica.” (Caballero, 2013: 64).

Para Rodrigo Uprimny, con la adopción del bloque de constitucionalidad, se genera una integración sistemática de las normas específicas de la Constitución con aquéllas a las que el propio texto constitucional remite (2011:20). Para este autor el bloque de constitucionalidad puede tener, entre otros, tres sentidos jurídicos interrelacionados que son:

- 1.- Como criterio para definir la jerarquía constitucional de las normas (dimensión formal);
- 2.- Como parámetro de constitucionalidad de las normas (dimensión sustantiva); y
- 3.- Como criterio relevante para resolver casos constitucionales (dimensión hermenéutica) (Uprimny, 2011:26-27).

Son tres sentidos jurídicos que al momento de plantarse, la autoridad o intérprete, frente al bloque de constitucionalidad/convencionalidad puede observar, en el mismo ejercicio, las tres dimensiones ahí expuestas. Desde el criterio para situar a la norma frente a la Constitución, que pasa por su contenido (sustancial) hasta su observancia para la resolución de casos concretos en los que se advierta la constitucionalidad de la norma y su mejor aplicación. Es decir, es una fórmula de integración e interpretación de las normas de derechos humanos.

A dicho modelo, se pueden agregar distintos efectos jurídicos del bloque de constitucionalidad/convencionalidad que se generan a partir de su ejercicio, según los expuestos por Góngora Mera, que destacan: (2007:10-13)

- a) aplicabilidad directa de los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque;
- b) inconstitucionalidad de las actuaciones estatales contrarias a los derechos reconocidos en el bloque;
- c) expansión de la labor interpretativa de los jueces;
- d) irradiación del poder normativo del bloque a ordenamientos internos;
- e) incorporación de los principios de interpretación del derecho internacional;
- f) poder vinculante de las declaraciones de derechos humanos incorporadas al bloque;
- h) constitucionalización de derechos consagrados en normas internacionales;
- i) constitucionalización de los derechos humanos de sujetos específicos;
- j) modificación de competencias en el orden interno;
- l) habilitación de la jurisdicción internacional de los derechos humanos.

En conjunto las dimensiones y efectos jurídicos del bloque de constitucionalidad, para el caso del sistema jurídico mexicano, funcionan en la manera que se ubican las fuentes de los derechos humanos, se les da un estándar o parámetro de validez en los casos concretos y la forma de su ejercicio hermenéutico. En ese

sentido, la antropología de la Constitución se aplica en el bloque de constitucionalidad ya que según Uprimy: “[...] favorece la adaptación histórica de las constituciones a nuevas realidades sociales y políticas, así se mantiene el dinamismo de los textos constitucionales, [...] es importante no sólo para el juez constitucional, que encuentra un instrumento dinámico para el desarrollo de la jurisprudencia constitucional, sino también, para el abogado litigante y para el ciudadano en general, que pueden usar las normas incorporadas en el Bloque de Constitucionalidad como argumentos sólidos en la lucha por el reconocimiento de nuevos derechos.” (2011:36).

El bloque de constitucionalidad conlleva conflictos, pues en ocasiones las autoridades no tienen claro cuáles deben ser las normas de referencia en un asunto de constitucionalidad/convencionalidad, que puede ser complejo. Lo que puede acarrear una inseguridad jurídica o arbitrariedad por parte de la autoridad, por ejemplo, “[...] un juez podría, basándose en la cláusula abierta (invocar un derecho que no encuentre en el texto constitucional), pero que considere inherente a la dignidad humana o a la libertad de las personas, y con base en ese valor anular regulaciones que para la gran mayoría de la sociedad son no solo legítimas sino muy importantes.” (Uprimy, 2011:36).

Por otra parte, también pueden presentarse situaciones de conflicto normativo entre lo establecido por la Constitución y un tratado de derechos humanos. Tiene que ver con la posición y la lectura que se les da a los tratados internacionales en derechos humanos dentro del bloque de constitucionalidad/convencionalidad.

Un ejemplo que Rodrigo Uprimny considera recurrentes es:

Si uno considera que el tratado hace parte únicamente del bloque en sentido lato, entonces esto significa que el contenido de ese tratado no tiene rango constitucional; por consiguiente debe aplicarse la norma constitucional, por ser esta norma de superior jerarquía, incluso si su regulación es menos favorable a los derechos humanos que la prevista por el convenio internacional. En cambio, si uno concluye que el tratado hace parte del bloque en sentido estricto, entonces el conflicto no se resuelve por la vía jerárquica, pues el tratado y la norma constitucional tendrían ambos rango constitucional. El juez, debe aplicar, en desarrollo del principio pro hómine, la norma más favorable a los derechos humanos, sea esta la disposición constitucional o aquella del tratado. (Uprimy, 2011:78)

Si bien, la ubicación de los tratados de derechos como normas supremas junto a la Constitución, conlleva una mejoría en lo sustancial, es evidente que la procedencia y naturaleza divergente de estos ordenamientos, pueden producir conflictos y tensiones de diversa índole en su interpretación y aplicación. En este

sentido se vuelve de vital importancia el papel del Tribunal constitucional y del poder revisor, como garantes de la supremacía y los derechos fundamentales. (Salazar Ugarte, en Del rosario, 2012:39)

Al respecto, en el Estado mexicano a partir de lo resuelto por la SCJN en la Contradicción de Tesis 293/2011, en la que se discutió la jerarquía de los tratados internacionales dentro del bloque de constitucionalidad y respecto a la Constitución, se estableció que existe un reconocimiento en conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

Asimismo, al hacer una interpretación literal y sistemática del contenido de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, se sostuvo que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, sin embargo, cuando la Constitución establezca una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional. De esta manera, los derechos humanos, instituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano.

El Ministro Cossío quien fue el único que no voto a favor de dicho criterio señaló que: existe una contradicción lógica al afirmar, por un lado, que la fuente de los derechos humanos no se relaciona en términos jerárquicos, y de manera simultánea, sostener que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica el texto constitucional. Por lo que consideró, que existe una regresión respecto a lo establecido anteriormente por ese mismo Tribunal, en que no se habían restringido los derechos humanos de esta forma, cuando la propia Constitución habla de la no regresividad en la materia.

Por último, en cuanto al segundo tema relativo al valor de la jurisprudencia emitida por la CoIDH, la SCJN determinó, que la jurisprudencia emitida por la CoIDH es vinculante para los todos los órganos jurisdiccionales, siempre que dicho precedente favorezca en mayor medida a las personas. Lo anterior, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, constituyen una extensión de los tratados internacionales que interpreta, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos previstos en ellos.

La SCJN, en cumplimiento de la vinculación de la jurisprudencia de la CoIDH, estableció los siguientes elementos a atender por los juzgadores (todas las autoridades):

1. Cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento;
2. En todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y
3. De ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos de las personas.<sup>41</sup>

En este sentido, y aunado a lo anterior, el principio *pro homine* se convierte así, en el elemento determinante del alcance y orientación del bloque de constitucionalidad, ¿se perdería entonces, a partir de la mencionada resolución el sentido del principio *pro homine*?, en el siguiente capítulo se hace un análisis de su concepto y función.

Si los tratados de derechos humanos se entienden integrados a la Constitución, entonces el eventual conflicto normativo no debe ser resuelto en función del principio jerárquico sino del principio de favorabilidad o *pro hómine*, debiendo aplicarse la norma más favorable a los derechos humanos. (Uprimy, 2011:58)

#### **e) Supremacía constitucional.**

Con lo establecido sobre al bloque de constitucionalidad/convencionalidad, quedan dudas respecto a la situación y vigencia de la supremacía constitucional, sin embargo no hay que perder de vista que el bloque es compatible con ella en cuanto “[...] por imperio de las cláusulas remisorias de la propia Constitución que normas ajenas a su articulado comparten su misma fuerza normativa, puesto que la propia Carta, como fuente suprema del ordenamiento, así lo ha estatuido (Uprimy, 2011:32)

En ese sentido la supremacía constitucional se mira, ya no a partir de la primacía de una norma jurídica, sino que, en el bloque de constitucionalidad/convencionalidad juega un papel mucho más amplio y

---

<sup>41</sup> Ver Versión Taquigráfica del a Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la SCJN, celebrada el martes 3 de septiembre de 2013.

extendido, en el que se busca la efectiva aplicación y vigencia de los derechos humanos. “[...] se consolida y fortalece como nunca antes la supremacía constitucional, pero desde la óptima axiológica o sustancial.” (Del Rosario, 2012:47).

El principio de supremacía constitucional sigue vigente, pero con la salvedad de que él da paso ahora al principio de supremacía convencional, toda vez que al ser el derecho internacional vinculante para el Derecho interno, las ramas del poder público de los Estados deben someterse a la supremacía de la convención, so pena de incurrir en futuras violaciones de Derechos Humanos y en ser objeto de controles de convencionalidad (Mora, 2012: 236).

La Constitución no pierde supremacía, al contrario, se potencializa (busca ampliar su eficacia protectora) al proteger en mayor medida los derechos humanos al establecer una cláusula abierta reconociendo los derechos humanos en tratados internacionales (Caballero, 2013:153).

La supremacía constitucional busca asegurar que los valores y principios (materialmente constitucionales) a los que se remite tengan eficacia realizable, y para que esto ocurra, la primacía de la Carta fundamental no atiende a una jerarquía normativa sino al alcance de protección y ampliación de la aplicación de los derechos, principios y valores, dándoles prioridad en atención y vigencia.

Para Rodríguez, Arjona y Fajardo, el principio *pro homine*, “[...] puede limitar o excluir el principio de jerarquía normativa, pues es la propia Constitución la que da un peso específico preponderante al principio *pro homine*, para el caso mexicano y por ende la supremacía constitucional se ve seriamente afectada cuando deliberadamente se abandona este principio hermenéutico privilegiado para materializar otro que le es más cómodo al operador jurídico (jerarquía normativa);” (2012:42)

La supremacía de la Constitución, en relación con las normas de derechos humanos, no pierde la relación del artículo 133 constitucional fracción I, respecto al artículo 1, párrafos primero y segundo en el sentido de favorecer las posibilidades expansivas de las normas sobre derechos humanos. Se trata así de una supremacía de contenido [...] (Caballero, 2013:153).

En ese contexto, la supremacía constitucional con el bloque de constitucionalidad/convencionalidad se ve reforzada, ampliada y potencializada en la medida que las normas de derechos humanos, de referencia internacional o local, que la propia Constitución remite, se integran a la constitucionalidad y se

interpretan en favor de la mejor protección de los derechos humanos, tomando en cuenta que estos, son la prioridad en la aplicación de las normas.

**f) Relación que tiene el bloque de constitucionalidad con el control de convencionalidad y el control de constitucionalidad.**

El bloque de constitucionalidad se materializa a partir del ejercicio del control de constitucionalidad y el control de convencionalidad, haciendo uso de estas figuras jurídicas se advierte la importancia de la jurisprudencia para el sostenimiento de la seguridad jurídica, pues unas normas estáticas brindan poca tranquilidad a los individuos que constantemente cambian sus maneras de relacionarse, siendo la jurisprudencia la encargada, por un lado, de actualizar el espíritu de la ley, y por otro lado, dar alcance y sentido a las normas de carácter constitucional y convencional (Mora, 2012:223)

En el sistema jurídico mexicano, es en el mismo Expediente Varios 912/2010 que se señaló que los jueces deben llevar a cabo un control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad.

Con la obligación de seguir el control difuso de constitucionalidad, todos los jueces podrían interpretar y revisar la constitucionalidad de las normas o de actos cuya resolución sólo implica *efectos inter partes*, esto es, efectos para el caso concreto. De esta manera, con las nuevas obligaciones de control de convencionalidad, todos los jueces bajo el sistema de control difuso deberían realizar el mismo ejercicio del control de constitucional, pero con los parámetros de convencionalidad de los actos o normas de un caso específico.

Al analizar el párrafo 339 de la sentencia Radilla Pacheco, sobre el control de constitucionalidad y convencionalidad, en conjunto con las disposiciones que ahora establece el artículo 1° constitucional, la SCJN determinó que el artículo 1 constitucional debe leerse junto con el artículo 133 constitucional para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad, (Expediente Varios, párr. 28)

El marco en que debe realizarse el control de convencionalidad es el mismo que utiliza un juez al aplicar el control difuso de constitucionalidad, pues realiza una interpretación conforme al bloque de constitucionalidad y si este se encuentra conformado por el bloque de convencionalidad, en el mismo ejercicio el juez realiza el control difuso de convencionalidad. En otras palabras, el control de constitucionalidad debe atender el control de convencionalidad, esto es, que las

normas constitucionales sobre derechos humanos deben interpretarse también de conformidad con los tratados internacionales y con la jurisprudencia convencional.

En este contexto la SCJN reitera que *el mecanismo para el control de convencionalidad debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, 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 federal que se desprende del análisis sistemático de los artículos 1 y 133 de la Constitución* (Expediente Varios, párr. 30).

En el párrafo 31 del mismo expediente la SCJN expone la existencia de una relación intrínseca entre el bloque de constitucional (el parámetro a observar) y la forma de ejercer el control difuso de constitucionalidad:

31. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente:

- Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, (artículos 1 y 133 constitucionales), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;
- Todos los derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte
- Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y criterio de la jurisprudencia y precedente de la Corte cuando el Estado mexicano no haya sido parte.

El último punto se modificó, como ya se ha señalado, con la resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011 en la que se estableció que los criterios jurisprudenciales de la CoIDH, son vinculantes con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, pues constituyen una extensión de los tratados internacionales que interpreta, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos previstos en ellos.<sup>42</sup>

En cumplimiento de este precepto, los juzgadores (y todas las autoridades en el ámbito de su competencia) deben atender a lo siguiente:

1. Cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento;

---

<sup>42</sup> Ver la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la SCJN celebrada el lunes 2 de septiembre de 2013.

2. En todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y
3. De ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos de las personas.<sup>43</sup>

El bloque de constitucionalidad y su relación estrecha con el control difuso de constitucionalidad/convencionalidad, comienza por la interpretación conforme en la cual se observa el conjunto de normas, principios y valores integrantes del bloque. Su observancia se realiza de manera transversal (horizontal y vertical) y circular, que elastiza la supremacía constitucional dejando de lado una jerarquía normativa y ensanchando la primacía de las normas constitucionales tanto formales como materiales.

**g) Una propuesta para entender y aplicar el bloque de constitucionalidad y su relación con la interpretación conforme.**

A partir de lo expuesto respecto a la noción de la interpretación conforme, del bloque de constitucionalidad y su relación con la cláusula de supremacía constitucional y el control difuso de convencionalidad/constitucionalidad, en este apartado se pretende proponer una forma, en que la autoridad en el ámbito de su competencia, tenga claro una estructura de la conformación del bloque de constitucionalidad/convencionalidad que le sea útil para el ejercicio del control a partir de la interpretación conforme.

En líneas anteriores se exponen dos cuadros explicativos sobre el bloque de constitucionalidad que proponen Del Rosario y Rodríguez et al., en los cuales se observan tanto el posicionamiento y la actuación de los derechos humanos respecto a la Constitución, los tratados internacionales, los principios, valores y reglas de los derechos humanos. Asimismo, en el cuadro que presenta Del Rosario, se agrega la posición de las normas respecto a la competencia de las autoridades en tres niveles de gobierno.

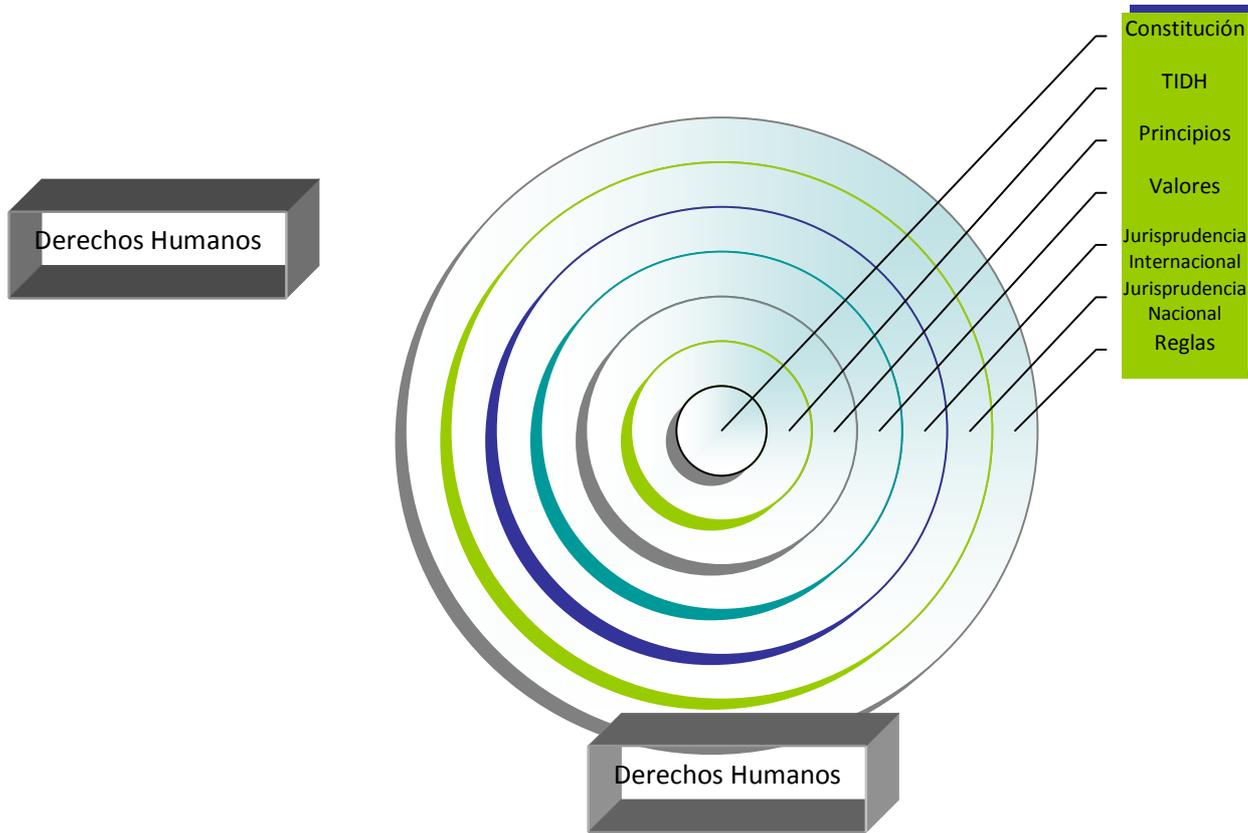
De esta forma, para entender el bloque de constitucionalidad se expone el siguiente cuadro como una tercera propuesta que esclarezca su conformación y la dinámica que juegan las normas de derechos humanos en su interior.

**Bloque de constitucionalidad/convencionalidad y la interpretación conforme**

---

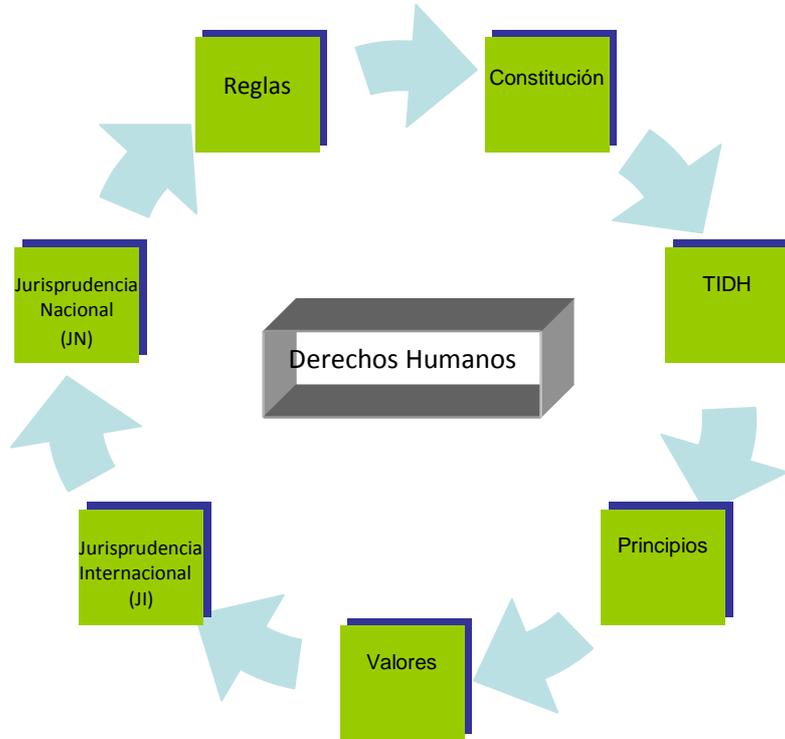
<sup>43</sup> Ver la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la SCJN celebrada el 2 y 3 de septiembre de 2013.

Ilustración 1. Un bloque de constitucionalidad/convencionalidad circular.



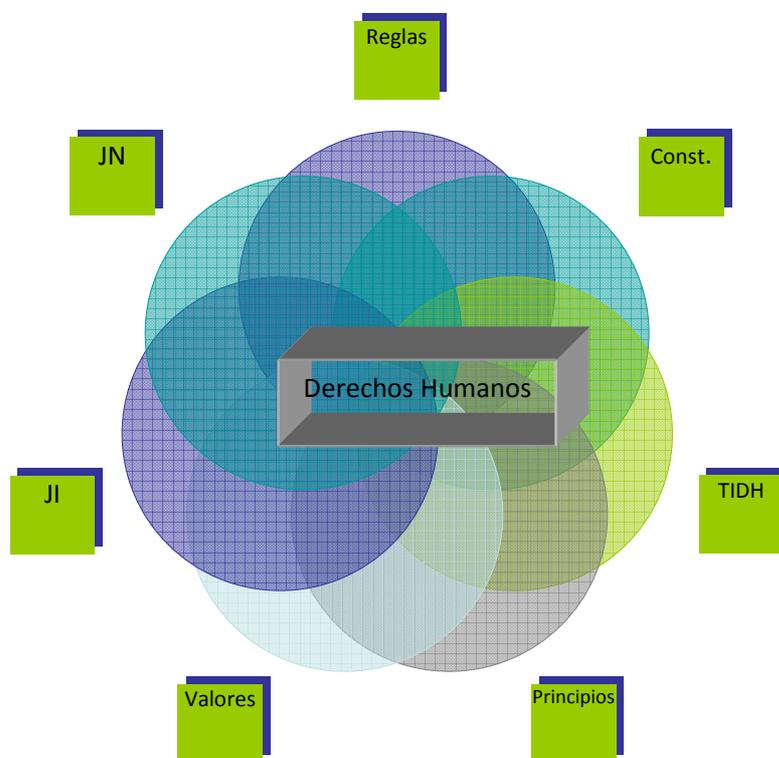
En este primer cuadro se puede observar un bloque de constitucionalidad/convencionalidad a manera de una sección transversal circular, en la que se posicionan las normas de derechos humanos. En el centro se encuentra la Constitución y alrededor de ella las demás normas. Este cuadro es parecido al que presentan Rodríguez, Arjona y Fajardo, sin embargo para esta propuesta este cuadro representa la primera posición de las normas frente al intérprete de una secuencia compuesta por cuatro estructuras. En este cuadro los derechos humanos a estudiar se encuentran fuera de manera vertical y horizontal, sin embargo, las normas dentro del círculo actuarán de manera transversal al momento de la observancia de los derechos humanos.

**Ilustración 2. Un bloque de constitucionalidad/convencionalidad que gira al encuentro de la armonización de la norma aplicable.**



Las normas en este segundo cuadro siguen una secuencia, sin el principio hermenéutico de jerarquía normativa, si bien ya en el primero, el intérprete observó que fueran constitucionales, en esta parte se busca la armonización de todas ellas a manera que arropen en su conjunto al o los derechos humanos observados.

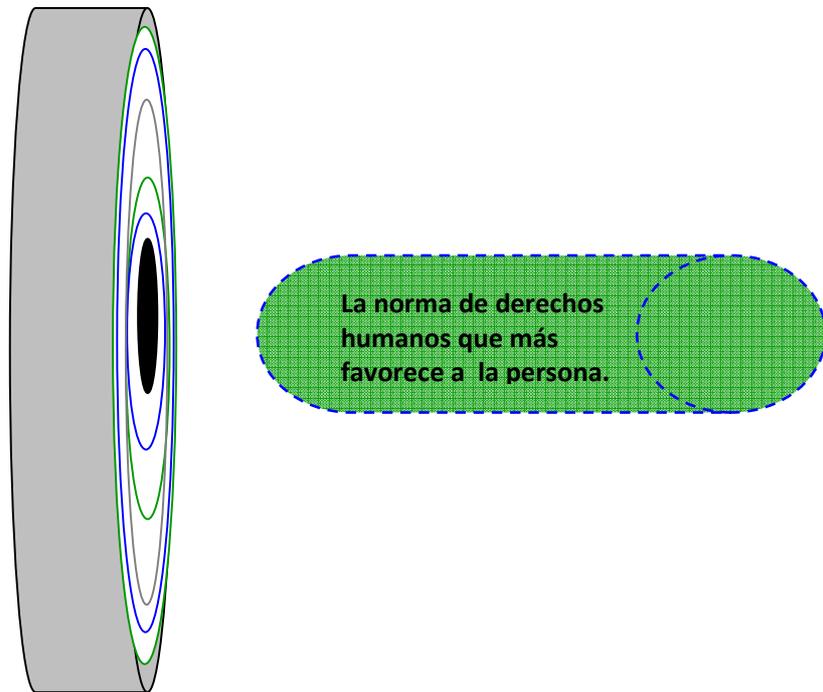
**Ilustración 3. Un bloque de constitucionalidad/constitucionalidad armonizado.**



En esta tercera ilustración se puede observar un conjunto de círculos que representan la armonización que pudo haber encontrado el intérprete del derecho humano con las normas aplicables al caso específico. Si bien no hay que perder de vista que, los TIDH, la JI, la JN, los principios y valores deben adecuarse y buscarse desde la primera ilustración con el derecho a interpretar.

Por ejemplo, si es el derecho a ser votado, se observarán las normas respecto a él, como puede ser la jurisprudencia de la COLDH derivada del caso Castañeda Gutman vs México, el caso Yatama vs Nicaragua, Mendoza vs Venezuela etcétera; por su parte de la Comisión Interamericana las recomendaciones aplicables; de los Tratados el artículo 23 de la Convención Americana y el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, etcétera; de la CPEUM el artículo 1, 35 y 133; de la norma local del 218 del COFIPE, o la ley electoral local. De los principios y valores pueden ser la seguridad jurídica, la certeza, la imparcialidad, entre otros.

Ilustración 4. Un bloque de constitucionalidad/convencionalidad y el principio pro homine



En esta última ilustración, se observa que en un cuarto paso, ese bloque de constitucionalidad/convencionalidad al no haber una armonización de la norma que permita la aplicación, el intérprete busca de ellas (o de una externa) la que mejor proteja a la persona, es decir, empleará el principio *pro homine*. La norma está en una posición en la que se busca que pase y permee de manera transversal y circular el bloque con el efecto de ensanchamiento, e integración al mismo. Además de que produzca una elasticidad constitucional en la que esa norma también se considere o se adecúe a los principios y valores constitucionales.

Por otra parte, para los efectos de la ampliación de la norma sobre derechos humanos, se puede aplicar incluso un estándar menos protector si sirve al mismo tiempo, para ofrecer una mayor protección a otro derecho, con la condición de respetar el contenido mínimo esencial del menos protegido (Rodríguez citada en Caballero, 2013: 140). En el mismo sentido, se origine una progresividad de los derechos humanos, ya sea en el caso específico o con efectos generales.

De esta manera, la propuesta puede ser un poco ambiciosa, y quizá la estructura mental para utilizar sistema hermenéutico y realizar este ejercicio puede variar, sin embargo es una invitación a esquematizar la forma en que se argumentarán y aplicarán las normas de derechos humanos.

## **h) Análisis de las sentencias emitidas por el TEPJF.**

### Interpretación conforme

En este apartado se realiza un estudio de las sentencias que se consideraron relevantes, en cuanto a que, el TEPJF realiza una armonización de las normas en el ejercicio de una interpretación conforme basándose en un bloque de constitucionalidad. Si bien, en algunas ocasiones, hay intentos del Tribunal de realizar dicho ejercicio, se puede observar que sólo se enlistan las normas y no se hace una armonización de ellas.

1.- Un caso fundacional del control de convencionalidad, en el que realmente se hizo una interpretación conforme, fue el **SUP-JDC-695/2007, caso "Hank Rhon"**, en el que se requería determinar el alcance de lo establecido por el artículo 41 fracción VI y 42, párrafo III, de la Constitución Política del Estado de Baja California.

El primer artículo, permitía que aquel que ocupaba un cargo, empleo, o comisión, en el ayuntamiento, podía ser votado como gobernador, siempre y cuando se separara del cargo que ocupaba noventa días antes de la elección a Gobernador. En el segundo de los preceptos citados, se establecía que no podían ser electos a esos cargos, los presidentes municipales, aún cuando se separaran de su cargo. De acuerdo a esas normas, la pregunta en este caso era la siguiente: ¿la limitación a ser votado en el segundo de los preceptos tenía sustento constitucional?

Aunque el TEPJF reiteró su incompetencia para declarar las normas inconstitucionales, puesto que para esa fecha existía la restricción para que el Tribunal ejerciera el control de constitucional, se hizo el análisis de la interpretación del artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en relación con los tratados internacionales en conjunto con el criterio de la SCJN, en lo relativo a las limitantes al derecho de ser votado.

El tribunal estimó que la prohibición prevista en el artículo en cuestión, contravenía los tratados internacionales y, en especial, a los artículos 1, 2, 29 y 30, de la CADH, porque formaban parte del sistema jurídico mexicano. Estos artículos obligan a los Estados parte a armonizar sus normas conforme a lo establecido en la CADH y a las interpretaciones que de ella ha realizado la CoIDH, así como, aplicar las normas que mejor favorezcan al ser humano.

Señaló que dicho precepto debía interpretarse en armonía con lo dispuesto con las normas internacionales y encuadrar con los supuestos permitidos para restringir ese derecho fundamental. En el mismo sentido hace una explicación de la progresividad y ampliación de los derechos fundamentales al señalar que su protección la deben observar todas las autoridades en el ámbito de su competencia, y esa es la cualidad *expansiva de esos derechos, porque los consagrados por una autoridad federal pueden ser ampliados por las demás autoridades en sus ámbitos espacial y personal de validez.*

De la misma manera, indicó que la Constitución permitía que el derecho internacional expandiera los derechos fundamentales consagrados en el sistema jurídico nacional, pues sólo estaban protegidos contra cualquier restricción o suspensión. Por lo tanto, se permitía su ampliación. En esta parte, el propio tribunal ya se refería a la cláusula de recibimiento de las normas internacionales como parte del derecho interno.

En una de sus conclusiones señaló que parte de las facultades del Tribunal era aplicar **la interpretación conforme** cuando armoniza los preceptos relacionados con los derechos fundamentales tutelados en los tratados internacionales **siempre y cuando su contenido potencializara los derechos fundamentales reconocidos como principios en el sistema jurídico mexicano**, es decir, siempre que exista una progresividad y una norma que ampliara su protección.

El Tribunal al haber señalado, en el párrafo anterior, que sólo se haría la interpretación conforme siempre y cuando el contenido de los TIDH potencializara los derechos humanos, esto sólo se puede dar en el entendido de que forman parte de la legislación mexicana, y que el hecho de que se armonicen, no tienen que ver con una jerarquía. El error fue pensar que siempre se potencialice el derecho humano, y no como, una obligación de realizarlo pues, como ya se mencionó, son norma interna.

2.- El caso **“Tanetze de Zaragoza, Oaxaca” el SUP-JDC-11/2007**, que versaba sobre la postergación de celebración de la asamblea indígena. Se violaba el derecho político-electoral y el de autodeterminación al pueblo indígena asentado en esa localidad, pues existía un decreto emitido por el Congreso Local que señalaba que no existían condiciones para realizar elecciones.

Al respecto la Sala Superior protegió los derechos de los pueblos indígenas haciendo una interpretación conforme a las normas que más los protegieran tomando en cuenta los TIDH. Como la CADH, el Convenio 169 de la OIT, y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Es un caso importante porque en él se establecieron las bases para determinar el alcance de la suplencia en los juicios promovidos por ciudadanos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas para la defensa de sus derechos político-electorales.

Al respecto el Tribunal realizó una interpretación conforme al señalar explícitamente que la:

[...] interpretación sistemática y funcional de los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 2, 4, apartado 1 y 12 del *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989*, y 1, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos lo conduce a señalar que, que los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, por medio de los cuales se plantee, como consecuencia del desconocimiento o infracción de las prerrogativas ciudadanas tuteladas con este medio de control constitucional, el menoscabo o enervación de la autonomía política con que cuentan dichos pueblos y comunidades para elegir sus autoridades o representantes conforme sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está en aptitud no sólo de suplir la deficiencia en los motivos de inconformidad, sino de corregir cualquier tipo de defecto o insuficiencia del escrito de demanda.

Se estableció con la interpretación de las normas, que los derechos de los pueblos indígenas son parte del sistema normativo mexicano, entre los que están el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Constitución Mexicana, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la jurisprudencia nacional e internacional (bloque de constitucionalidad). Asimismo los gobiernos estaban obligados a adoptar medidas que fueran acorde con las tradiciones y culturas de los pueblos indígenas, con el fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, como el de participación política (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 30).

La relevancia de este caso, fue que del ejercicio de armonización de las normas, se configuró un bloque de constitucionalidad/convencionalidad que sustentara diversos criterios que serían favorables para el pueblo de Tanetze como para casos posteriores que involucraran a comunidades o pueblos indígenas. Por ejemplo, la suplencia total de la queja, la notificación efectiva, la menor exigencia de formalidades procesales, entre otros.

3.- En el **SUP-JDC-2766/2008**, trató de la impugnación del artículo 154 de la Ley Electoral del Estado de Aguascalientes, porque contravenía el párrafo segundo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución federal, ya que restringía la actuación de los militantes de los partidos políticos y limitaba la facultad de promover la participación de los ciudadanos, al regular, de manera excesiva, los actos de precampaña.

El tribunal indicó que el artículo 9 constitucional establecía que no era posible coartar el derecho de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, particularmente, para tomar parte en los asuntos políticos del país. Así como, en conformidad con los TIDH, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En su argumentación, señaló que los instrumentos indicados determinaban que el derecho de reunión y la libertad de asociación eran parte de los derechos fundamentales del hombre, que no admitían restricción alguna que hiciera restrictivo su ejercicio sino que, por lo contrario, debía interpretarse en un sentido que **potenciara o ampliara sus alcances jurídicos**. El TEPJF inaplicó la norma al considerarla inconstitucional en el caso concreto, sin embargo, realizó una escasa argumentación en la interpretación conforme para señalar que dicha norma no encajaba en el bloque constitucionalidad/convencionalidad.

4.- En el **SUP-RAP-0075/2010**, se impugnó una resolución que vulneraba los derechos humanos de libertad de expresión y de asociación regulados en los artículos 6 y 9 de la Constitución, respectivamente, así como de libertad de pensamiento, de expresión y reunión a que se refieren la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es un asunto importante, porque el tribunal hizo un ejercicio de ponderación de la norma para establecer la violación de alguno de los derechos mencionados.

En el caso se reclamaba la sanción, a un funcionario, por haber asistido al cierre de campaña de los candidatos a diputados federales en calidad de militante, por ser un día inhábil. Además, que en el cierre de campaña sólo ejerció su derecho de libertad de expresión sin promover el voto a favor de los candidatos y del partido político que los postula, o bien, encabezar el mitin.

El Tribunal realizó la interpretación conforme interpretando las normas contenidas en el bloque de constitucionalidad/convencionalidad aplicable, señaló que las normas lo configuraban para el caso concreto eran: los artículos 9º, 35º, fracción

III, y 41, fracción I, párrafo segundo de la Constitución federal; 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Y que de ellos debía realizarse una *interpretación y aplicación de las disposiciones relativas que potencie su ejercicio y lleve a una interpretación estricta y restrictiva de las limitaciones a dichos derechos.*

Señaló que la resolución pasaba por la ponderación en cada caso concreto entre la libertad de expresión de los asociados y el derecho de auto-organización de los partidos políticos, que incluía, por una parte, su facultad auto normativa. Asimismo que, en el ejercicio de ponderación, debía respetarse el núcleo esencial del derecho humano que se estaba confrontado en cada asunto, en especial, aquellos valores, principios o bienes jurídicos de mayor valía que estaban contrapuestos.

Indicó que los derechos deben interpretarse, *de acuerdo 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.*

Finalmente concluyó a través de la ponderación que era excesiva la limitación que se pretendía y que no era necesaria en una sociedad democrática, sustentó su conclusión además de la Constitución, en normas y criterios internacionales como: el Comité de Derechos Humanos de la ONU en el asunto Adimayo M. Aduayom, Sofianou T. Diasso y Yawo S. Dobou v. Togo, la Organización Internacional del Trabajo en el Convenio 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para la Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública.

5.- En el **SUP-REC-02/2011** se ejerció el control difuso de constitucionalidad/convencionalidad, a fin de reparar, en forma efectiva, la violación cometida en perjuicio de la comunidad de San Jerónimo Sosola, Oaxaca. Se analizó, entre otras cosas, la inaplicación que realizó la Sala Regional Xalapa, de una norma que establecía la edad mínima para acceder a un cargo.

Esta es una sentencia, controvertida, puesto que la Sala Regional Xalapa consideró inconstitucional una norma establecida por la comunidad que imponía la edad de 25 años para poder ser electo como Presidente Municipal. Sin embargo, la Sala Superior al realizar una interpretación conforme a la Constitución, a los tratados internacionales y a la jurisprudencia internacional, y las normas

locales aplicables, estableció que la edad, era una de las restricciones permitidas tanto por la CADH como por el PIDCP, para ejercer el derecho a ser votado.

Asimismo, señaló que se aplicó la legislación nacional sin tomar en cuenta las costumbres y especificidades culturales, y que no era incompatible con los derechos humanos. Esto lo sustentó indicando que *el principal órgano de producción normativa en una población o comunidad indígena es la asamblea, dado su carácter representativo y su legitimidad, por lo cual, incluso las decisiones previas que adopten autoridades comunitarias distintas y menos representativas, deben ceder. Se debe privilegiar el consenso de la mayoría.* Basándose en la Constitución, el Convenio 169 de la OIT, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por ello, con fundamento en dichas disposiciones jurídicas y sus alcances, debía considerarse incorrecta la inaplicación de la Sala Regional. De esta resolución surgió la Tesis XXII/2011 que establece: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE EN CONTRA DE SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.

En este caso, la Sala Superior amplió su competencia para conocer de la inaplicación de leyes del sistema normativo indígena, que hayan realizado las Salas Regionales.

6.- El **SUP-JDC-641/2011**, trató sobre la expulsión de un militante del Partido Acción Nacional, en la resolución se observa un interesante ejercicio de ponderación entre la Libertad de expresión y la libertad de asociación de los partidos políticos, y el ejercicio de poder opinar y expresarse el militante, quien había hecho declaraciones a favor de otro partido político lo que se difundió en varios medios de comunicación, y por otro lado, estaba en juego su derecho de asociación al partido político que pretendía expulsarlo.

En el caso el TEPJF hace una interpretación conforme de cada uno de los derechos mencionados, no sólo con la Constitución y los tratados internacionales, sino también fundamentó su argumentación con jurisprudencia internacional. Al haber observado el bloque de constitucionalidad/convencionalidad aplicable, se resolvió que el artículo del estatuto del partido responsable era inconstitucional respecto a que no señalaba los tipos de sanciones, es decir era ambiguo.

Por otro lado, se indicó que las declaraciones emitidas por el militante habían rebasado sus derechos para poder expresarse respecto al partido al que pertenecía.

7.- En el **SUP-JDC-9167/2011, “Caso Cherán”**, la Sala Superior llevó a cabo un control difuso de constitucionalidad/convencionalidad mediante una interpretación conforme a favor de los derechos del pueblo indígena Purépecha de Michoacán, para protegerles sus derechos a la libre autodeterminación y su autogobierno. La población de Cherán pedía elegir a sus gobernantes bajo el sistema de usos y costumbres, sin embargo al no estar reguladas en el Estado de Michoacán, el Instituto Estatal Electoral, les informó que no tenía facultades para realizarlas.

El TEPJF enfatizó que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán al haberse limitado a señalar que no tenía atribuciones para resolver la petición del pueblo de Cherán, no cumplió con lo señalado en la reforma constitucional en materia de derechos humanos que establece que todas las autoridades (jurisdiccionales o no) tienen el deber de observar en la interpretación y aplicación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales correspondientes, de manera que se aplique la norma que más favorezca. Interpretada a su vez por la SJN en el expediente Varios 912/2010.

La interpretación de las normas que debió observar la citada autoridad administrativa fue: *el artículo 1º constitucional en relación con lo dispuesto en los artículo 2º de la Carta Magna; 1, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 5, apartado b), 6 y 8 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Convenio, así como 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.*

Asimismo, indicó que de acuerdo a la reforma de derechos humanos, no existía jerarquía entre las normas de derechos humanos previstas en la Constitución y aquellas de los tratados internacionales de derechos humanos, y en aras de una interpretación armónica, en materia de derechos humanos, determinó el bloque de constitucionalidad aplicable al caso:

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2º; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 1 y 5; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales artículos 1 y 5; Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes artículos 2, 5, 7, 8; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas artículos 1, 3, 5, 20, 33, 34.”

Por consiguiente, ninguna entidad estatal podía ser indiferente a las obligaciones que establecía el artículo 1º constitucional, y de los demás artículos constitucionales que exigían el reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas.

Además, la Sala Superior añadió que, el reconocimiento y protección del derecho de autogobierno de los pueblos indígenas no podía vulnerarse con el pretexto de que tenía que estar regulado por las leyes secundarias; ya que lo importante era que el derecho se encontraba contenido en la Constitución Federal y en los referidos instrumentos internacionales. Y para ello, las autoridades tenían la responsabilidad de interpretar los derechos humanos de conformidad con el bloque de constitucionalidad en su conjunto y ejecutar las obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción que le impone de buena fe.

La Sala Superior sostuvo que la inexistencia de una ley secundaria no constituía causa justificada para impedir el ejercicio de los derechos humanos.

En su conclusión el TEPJF determinó que:

[...] de acuerdo a lo establecido en los artículos 2º, Apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3º, segundo párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán, 5, incisos a) y b); 7, párrafo 1, y 8, párrafo 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como 1, tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se determina que los integrantes de la comunidad indígena de Cherán que acuden al presente juicio **tienen derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos.**

De lo anterior se originó la Tesis XXXVII/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. ANTE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN LEGAL DE SUS DERECHOS, DEBE APLICARSE LO DISPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

8.- La sentencia **SUP-JDC-12624/2011**, se impugnó el acuerdo del Instituto Federal Electoral, en el cual se establecían los requisitos para el registro de candidaturas por mayoría relativa y representación proporcional por los partidos políticos, para el proceso electoral del 2012, debido a que no existía claridad ni certeza en la norma reglamentaria que regía los procedimientos de elección internos de los partidos políticos, respecto a las reglas de excepción de la cuota de género.

Para el cumplimiento de las cuotas de género establecidas en el Código Electoral Federal, la Sala Superior realizó un control difuso de constitucionalidad/convencionalidad iniciando con una interpretación conforme a la se remitió al bloque de norma aplicable, a partir de ese estudio, señaló que debía entenderse por “procedimiento democrático interno de los partidos”, ya que éste había sido conceptualizado por el Instituto Federal Electoral:

[...] si se considera que 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, al contrario *sensu*, interpretar de forma restrictiva las excepciones o límites a los mismos.

Asimismo señaló que:

[...] 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.

Por otra parte, “...por lo que toca a la cualidad “democrática” de los procedimientos para la designación de candidatos a diputados y senadores de mayoría relativa, se puede asumir que, en principio, está dada por los propios estatutos de los partidos políticos”. Existe una jurisprudencia que señala cuáles deben ser los elementos para que los estatutos de los partidos políticos sean democráticos, la Jurisprudencia 3/2005.

La reserva de la ley respecto a que las cuotas de género podían incumplirse si había elecciones democráticas al interior de los partidos políticos para candidatos por el principio de mayoría relativa, y cumplir con dicha legalidad, no maximizaba y potencializaba los derechos de las mujeres.

Indicó que el Instituto Federal Electoral no fue exhaustivo:

[...] porque no analizó el contenido de los estatutos de todos los partidos políticos, porque agrega que de haberlo hecho, habría concluido que ninguno contiene una definición de “procesos interno de elección democrática” y que ante tal circunstancia, la responsable debió hacer una interpretación conforme del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, procurando la máxima expansión de los derechos de las mujeres, en lugar de hacer nugatorio lo establecido en el párrafo 1 del artículo aludido[...]

La Sala Superior, de la interpretación conforme realizada, concluyó que si la ley buscaba garantizar la equidad de género, no debía ser sólo una recomendación a los partidos políticos, sino una obligación que tenían que respetar. Asimismo, **garantizó que la equidad se reflejara en el ejercicio del cargo**, así que, **todos los suplentes que integren el cuarenta por ciento de las fórmulas de candidatos del mismo género** debían pertenecer al mismo género que sus propietarios.

**Para cumplir el principio de equidad de género, debía aplicarse para todos los diputados y senadores, independientemente del principio por el cual hayan sido elegidos, por mayoría relativa o por representación proporcional.**

Por otra parte, el TEPJF, también amplió el derecho a la tutela judicial efectiva al señalar que al ser militantes de diversas instituciones políticas y con la aprobación del acuerdo que establece las cuotas de género tendientes a lograr un equilibrio en la participación de los hombres y mujeres en los cargos de diputadas y senadoras de mayoría relativa, las actoras tenían el interés jurídico de impugnarlo a través del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Puesto que, tenían la posibilidad real de ser postuladas a los cargos de elección y ser afectadas en sus derechos político- electorales.

9.- En las sentencias, **SUP-JDC-475/2012, SUP-JDC-510/2012 y SUP-JDC-611/2012**, consecuencia del SUP-JDC-12624/2012, en ellas convergían, por una parte, el derecho de los ciudadanos de acceder a una candidatura a través de un proceso interno de selección y los principios democráticos de equidad de género y de igualdad de condiciones para el acceso a candidaturas a cargos de elección popular.

Fueron juicios ciudadanos en que los demandantes afirmaban que el hecho de sustituir sus candidaturas en razón a la cuota de género contravenía el principio democrático y el derecho a ser votados. Asimismo, señalaban la vulneración del derecho a votar de los militantes de su partido ya que ellos fueron quienes los eligieron para ser candidatos a diputados por mayoría relativa. Y que la misma institución política debió prever los mecanismos para cumplir con la cuota de género y así no se afectara su derecho.

Al respecto, la Sala Superior sostuvo la importancia que debe tener el principio de igualdad de género en el Estado democrático de derecho. Pues para que éste último se diera plenamente, se requería de la participación política efectiva, en condiciones de igualdad tanto de las mujeres como de los hombres y para lograrlo

se debían implementar medidas necesarias para superar las limitaciones formales y fácticas que impidieran a uno de los géneros acceder a los cargos de elección popular.

El TEPJF indicó que para corroborar que haya sido adecuada la decisión del partido político de privilegiar la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en materia político electoral, era necesario realizar un *test* de proporcionalidad.

El tribunal realizó una interpretación armónica conforme a la Constitución y los tratados internacionales, que prevén el derecho de todo ciudadano de tener acceso a cargos de elección popular, en condiciones generales de igualdad y bajo una perspectiva de equidad de género.

Asimismo, atendiendo al bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos se advertía que la equidad de género y las condiciones de igualdad para el acceso a la representación política, constituían principios democráticos que perseguían un fin constitucional, consistente en la composición democrática de los órganos del poder público, con una integración equitativa entre ambos géneros.

Por lo tanto, la equidad en el acceso a las candidaturas a cargos de elección popular solo resultaba eficaz si se tomaban las medidas razonables y necesarias para propiciar que el género que se encuentra en minoría, integrara dichas candidaturas, y con ello, se generaba la posibilidad real de acceder a la representación política nacional.

Por lo anterior, el TEPJF consideró que la limitación al derecho a ser votado **atendía al fin constitucional de lograr el equilibrio en la integración de las candidaturas y a una conformación más equitativa de la representación política, con lo cual, se dotaba de eficacia a los principios democráticos de equidad de género y de igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos de elección popular.**

10.- En el **SUP-JRC-300/2011**, se impugnó una resolución del Tribunal Electoral del Distrito Federal, sobre el plazo para la presentación de una demanda si esta tenía que ver con el proceso electoral o no, y de eso dependía el plazo que debía correr para su presentación.

La Sala Superior señaló, ya haciendo un énfasis en el modelo actual del control de constitucionalidad, que dimana del artículo 1° de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, implicaba una nueva interpretación constitucional y que favoreciera ampliamente los derechos humanos.

La Sala Superior fundamentando sus razonamientos en la jurisprudencia internacional, tanto de la Comisión Interamericana de Derechos humanos como de la Corte Interamericana de Derechos humanos, sobre el principio de tutela judicial efectiva también para las personas morales, en el caso concreto, a los partidos políticos. Señaló que:

“...las personas morales gozan de iguales derechos que las personas físicas ante los órganos jurisdiccionales, por sus fines constitucionalmente definidos, agrupan personas físicas que gozan de los derechos fundamentales, motivo por el cual deben ser protegidos conforme a la disposición contenida en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, porque a través de un partido político se ejerce, entre otros, el derecho de asociación para participar en la vida política del país, por tanto, debe privilegiarse la posibilidad de las personas que integran dicho instituto político, de hacer valer sus derechos fundamentales a través de una figura o ficción jurídica creada por el mismo sistema del Derecho.”

El Tribunal estableció que debía estarse a lo más favorable para el partido político actor, y estimar aplicable el plazo de ocho días para la promoción de la demanda de juicio electoral, atentos a un criterio maximizador de la tutela judicial efectiva.

10.- En el **SUP-REC-163/2012** se impugnó que la Sala Regional Toluca había realizado un análisis incorrecto sobre la constitucionalidad del artículo 265, fracción, II, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de México, y ello se había generado una indebida interpretación del sistema de asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Sin embargo, lo relevante de esta sentencia, fue el estudio que hizo la Sala Superior respecto a la procedibilidad del Recurso de Reconsideración cuando éste sea impugnado por que las resoluciones de las Salas Regionales hayan realizado el control de convencionalidad. En ese contexto, haciendo una interpretación conforme, del expediente Varios 912/2010 y de los artículos 1 y 133 constitucionales, concluyó que:

“[...]de la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionados con lo previsto en los artículos 61 y 62, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es procedente el recurso de reconsideración, para controvertir una sentencia de las Salas Regionales de este Tribunal Electoral, cuando lleven a cabo control de convencionalidad respecto de

una norma de determinada ley aplicada en el caso concreto controvertido, dado que en los mencionados preceptos constitucionales se establece que los derechos humanos se deben interpretar de conformidad a la Norma Fundamental y a los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, favoreciendo en todo momento a las personas, con la protección más amplia o favorable, bajo el principio pro homine o pro persona.”

“Así, todas las autoridades (sin excepción y en cualquier orden de Gobierno), en el ámbito de su competencia, tienen el deber jurídico de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, partiendo siempre de la interpretación conforme, *lato* y *stricto sensu*; sin embargo, si no fuera posible llevar a cabo alguna de esas interpretaciones, se deberá optar por la inaplicación de la norma. En consecuencia, es claro que el control jurisdiccional de convencionalidad, en cuanto a la aplicación o inaplicación de determinada norma jurídica, entraña en sí mismo un control de constitucionalidad de la norma en cuestión, con lo cual, en forma evidente, se actualiza el supuesto de procedibilidad del recurso de reconsideración.”

Fue un argumento que originó la Tesis XXVI/2012 con el rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

11.- En el **SUP-REC-168/2012** se impugnó la inaplicación implícita del contenido del artículos 1º, 35 párrafo II, y 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 74 de la Constitución Política, del Estado de Jalisco y artículo 11 del Código Electoral y de Participación Ciudadana de la misma entidad, por haberle revocado la constancia de mayoría a la candidata electa, al considerar una supuesta inhabilitación que abarcaba la suspensión del derecho político electoral de ser votado.

El TEPJF señaló que si bien el derecho político de ser votado, en su vertiente de acceso a un cargo público, está sujeto a las cualidades que establezca la ley, en el caso, la sentencia reclamada consideró indebidamente declarar inelegible a la actora, por una sanción administrativa que aun se encontraba *sub judice*.

Para el caso concreto, el Tribunal indicó que el respeto al principio de presunción de inocencia y a la garantía judicial de debido proceso reconocidas en la Constitución Federal, en los instrumentos internacionales, y con el propósito de maximizar el derecho político electoral de ser votado, en su vertiente de acceso al cargo y mediante la interpretación más favorable, la inhabilitación para ejercer un cargo de servicio público, debía basarse en criterios objetivos y razonables.

Para ello, conforme a la interpretación sistemática:

“[...] de los artículos 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14, apartado 2, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado 2 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos que han sido ratificados por el Estado Mexicano, la presunción de inocencia implica, por un lado, la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento jurisdiccional o administrativo en forma de juicio, las consecuencias previstas para un delito o infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad<sup>9</sup>, asimismo, el que un derecho político electoral no puede restringirse salvo en aquellos casos en los que exista una sentencia ejecutoriada emitida por una autoridad judicial o juez competente.”

En ese sentido, la Sala Superior señaló que con una tutela judicial más amplia de los derechos fundamentales a favor de las personas, y

“[...] tratándose de procedimientos administrativos cuya resolución consista en la inhabilitación para el desempeño de un cargo en el servicio público, dicha restricción no podía surtir efectos **hasta en tanto existiera una sentencia firme, definitiva e inatacable de la autoridad jurisdiccional competente**, que expresamente estableciera que la conducta imputada está debidamente probada, así como la responsabilidad del infractor.”

Del razonamiento anterior se derivó la **Tesis XXVII/2012: SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. TRATÁNDOSE DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS, SÓLO PROCEDE CUANDO EXISTA RESOLUCIÓN FIRME.—**

12.- En el **SUP-REC-238/2012** se ejerció el control difuso de constitucionalidad/convencionalidad, en el cual, se impugnó la inaplicación de artículo 15 fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Tabasco, en lo que se refería a la previsión de que no podía ser diputado local quien fuera **funcionario federal**, a menos que se separara definitivamente de su cargo, sesenta días naturales antes.

Respecto al contenido del ordenamiento impugnado el TEPJF realizó un estudio de interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales, para observar las restricciones de elegibilidad para ejercer el derecho a ser votado. Debido a que el concepto *funcionario federal* establecido en la norma otorgaba en sentido amplio a la restricción, porque no efectuaba una delimitación específica de los funcionarios públicos que debían separarse del cargo.

Según los criterios establecidos tanto por la Sala Superior como por la CoIDH, esa restricción se apartaba de los principios de **razonabilidad y proporcionalidad** al no establecer una razón concreta de la acotación al derecho fundamental de ser votado. Al tratarse de requisitos de elegibilidad de ciudadanos que ejercen la

función pública, la normatividad aplicable debía establecer los mínimos requisitos para el acceso a un cargo público, y así privilegiar el derecho a ser votado.

Por lo tanto, era una restricción que excedía el ejercicio del derecho a ser votado de acuerdo con el artículo 35, párrafo II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con el 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con lo que dispone el artículo 1 de la norma fundamental. Se consideró, inconstitucional la norma impugnada.

13.- En el **SUP-JRC-292/2011** se impugnó una sentencia que validó un acuerdo emitido por el Instituto Electoral del Estado de Guerrero que establecía los "Lineamientos para hacer efectivo el ejercicio del derecho de réplica y/o aclaración", el cual excluía como titulares del derecho de réplica a los ciudadanos, los precandidatos, y dirigentes de los partidos políticos.

La Sala Superior realizó un análisis, interpretación conforme, sobre el derecho de réplica de los sujetos excluidos, en donde estableció que era fundamental respetarles el derecho de réplica establecido el artículo 6 Constitucional, ya que pueden ser afectados por alguna publicación que sin ningún fundamento, fueran objeto de críticas tanto en su persona, como en la gestión partidista, tratándose de los dirigentes de los partidos.

El Tribunal electoral concluyó que los Lineamientos impugnados vulneraban el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 14 la CADH, al excluir indebidamente a los ciudadanos, a los precandidatos y a los dirigentes partidistas del derecho de réplica en la materia electoral.

Así que cualquiera de ellos, que se considerara afectado en su persona o en el resultado de sus gestiones en materia electoral, podía acudir al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, a hacer valer su derecho de réplica, si es que el dirigente o titular del medio impreso correspondiente, no le satisfizo el ejercicio de dicho derecho.

14.- En el **SUP-CDC-6/2012**, derivado de una contradicción de criterios entre la Sala Regional en Monterrey, al resolver los recursos de apelación SM-RAP-31/2012 y SM-RAP-53/2012 y la Sala Regional en el Distrito Federal, al emitir los expedientes SDF-RAP-22/2012, SDF-RAP-34/2012, SDF-RAP-35/2012 y SDF-RAP-41/2012.

Lo relevante de la Contradicción de Criterios fue la interpretación que hicieron ambas Salas respecto al artículo 13, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que por un lado se consideró inconstitucional y por otra se estableció acorde con la norma fundamental.

La Sala Regional Monterrey determinó inaplicar el artículo 13, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), al considerar que era inconstitucional, porque no se observaba el derecho al acceso efectivo a la tutela judicial previsto en los artículos 1 y 17 de la Ley Fundamental. Se limitaba a exigir que los ciudadanos debieran promover los medios de impugnación por su propio derecho sin admitir representación alguna, lo que se estimó una prohibición desproporcional, innecesaria y carente de justificación racional.

La misma Sala indicó:

[...] que la frase en el artículo 17 constitucional referente a que la administración de justicia se impartirá en los “plazos y términos que fijen las leyes”, no implicaba la imposición de limitaciones innecesarias y que era deber del juzgador garantizar el acceso efectivo a la tutela judicial y realizar una interpretación de la ley en la forma más favorable a la persona,

En otras palabras, al estimarse indebida la restricción en el artículo 13 de la LGSMIME, el siguiente paso consistía en potenciar el derecho humano al acceso efectivo a la tutela judicial a través de los principios *pro homine* y *pro actione*. Todo ello lo fundamentó en una interpretación conforme a lo siguiente:

[...] la reforma al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente Varios 912/2010 (caso Rosendo Radilla Pacheco), los principios *pro homine* y *pro actione* y los criterios establecidos sobre control de constitucionalidad y control de convencionalidad a la luz de instrumentos internacionales sobre defensa de derechos humanos.

Por su parte la Sala Regional del Distrito Federal consideró que no era inconstitucional el artículo 13, párrafo 1, inciso b), de la LGSMIME, basándose en los criterios emitidos por la SCJN y la CoIDH respecto a que los derechos fundamentales no eran absolutos, y que por ello era posible establecer límites necesarios, proporcionales e idóneos para su ejercicio.

La misma Sala Regional precisó que:

[...] no se estaba en presencia de una limitación a un derecho, sino únicamente ante una forma o condición para su ejercicio que en el caso resultaba necesaria para poder alcanzar la finalidad pretendida con la norma, y que en el propio artículo 17 constitucional se establecía de manera expresa que el derecho a la impartición de justicia se cumple en los plazos y términos que fijen las leyes, de lo cual se desprendía que en el mismo texto constitucional se admite el establecimiento de condiciones por parte del legislador, siempre y cuando éstas se encuentren justificadas, lo cual, se satisfacía en la especie.

Asimismo, el argumento anterior lo precisó con cuatro reflexiones:

1.- El artículo estudiado estaba dirigido específicamente a ciudadanos y candidatos [distinguiéndolos de partidos políticos u organizaciones o agrupaciones políticas], a los cuales se protegía en la LGSMIME a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

2.- Los derechos político electorales eran de naturaleza personalísima y de ejercicio exclusivo por parte del titular, resultando riesgoso que por una representación deficiente o indebida se llegara a ocasionar un daño irreparable a derechos de esa trascendencia.

3.- Los derechos personalísimos no contravenían el derecho de acceso a la justicia tutelado en la Constitución y en tratados internacionales sobre derechos humanos, cuyo ejercicio, por su propia trascendencia, debía ser exclusivo de sus titulares.

4.- La condición prevista en el artículo 13 de la LGSMIME, además de necesaria, respetaba los principios de idoneidad y proporcionalidad, pues no implicaba una negativa de acceso a la justicia, sino la manera idónea de garantizar que, quien lo ejerza, sea el titular del derecho.

Al resolver dicha contradicción, la Sala Superior estimó que debía prevalecer el criterio de la Sala Regional Monterrey, ya que implicaba un cambio sustancial en la interpretación constitucional de los derechos humanos.

Señaló, después de una interpretación conforme, que el artículo 17 párrafo segundo de la CPEUM, al prever el derecho de acceso efectivo a la impartición de justicia, se sujetaba a los plazos y términos que fijaran las leyes, sin embargo el derecho al no ser absoluto, podría limitarse de forma justificada para una adecuada función a fin de proteger otros derechos fundamentales, siempre y cuando no constituyeran cargas u obstáculos innecesarios o desproporcionados, que impidieran injustificadamente el ejercicio pleno y eficaz del derecho.

En otras palabras, las condiciones de acceso a la tutela judicial debían contener una justificación constitucional y correspondía a los juzgadores el deber de garantizarlo mediante la interpretación más favorable a las personas, que

garantice un acceso más amplio y eficaz para todos y cada uno de los medios de impugnación previstos en la LGSMIME.

En concreto el precepto legal impugnado era inconstitucional ya que constituía requisitos innecesarios y un obstáculo para que ciudadanos o candidatos estuvieran en aptitud jurídica de acceder a los tribunales en materia electoral.

15.- En la contradicción de criterios **SUP-CDC-7/2012** se estudiaron lo sostenido por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-193/2012 y la interpretación dictada por la Sala Regional Xalapa en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-5476/2012.

En la sentencia emitida por la Sala Superior se impugnó la respuesta que dictó la Unidad de Fiscalización de Partidos del Instituto Federal Electoral derivada de una consulta de un partido político que pedía saber si los candidatos de representación proporcional podían realizar gastos de campaña, y conforme a qué normatividad habrían de hacerlo. La autoridad responsable contestó de forma negativa, porque no realizaban campaña, y no existía una previsión legal que regulara la forma de vigilar el control y uso de recursos públicos.

La Sala Superior estudió si los candidatos a diputados y senadores a elegir por el principio de representación proporcional podían realizar actos de campaña electoral, y en consecuencia si era posible que erogaran gastos de campaña.

Se determinó que los candidatos de representación proporcional sí podían realizar actos de campaña, al argumentarse que:

[...] existe disposición constitucional o legal que prohíba o limite que los candidatos por el principio de representación popular realicen actos de campaña, además de que, una interpretación conforme en sentido amplio implica favorecer no sólo el derecho de voto activo y pasivo de los candidatos, sino de otros derechos vinculados a éste como lo son el de libre expresión y de información del electorado, quien al estar enterado de la identidad y propuestas de los actores políticos, coadyuva a la realización de elecciones libres y auténticas.

Por otro lado, añadió que las candidaturas por ese principio son electas de manera directa, ya que el elector emite su voto en una sola boleta, tanto para las candidaturas de mayoría relativa, como para los candidatos postulados por el principio de representación proporcional,

Por su parte la Sala Regional Xalapa el juicio ciudadano que resolvió tenía que ver con la impugnación de la declaración de inelegibilidad de un candidato a diputado

local por el principio de representación proporcional, por no haberse separado del cargo de Diputado Federal, seis meses previos al registro de su candidatura.

Uno de los alegatos que se presentaron fue que como el cargo al que aspiraba el actor, era de representación proporcional, y al no realizar actividades de campaña, no se vulneraba el principio de equidad de la contienda, como el bien jurídico que tutela la separación del cargo previamente al registro.

La Sala Regional consideró:

[...] que los candidatos de representación proporcional no podían realizar actos de campaña electoral y tampoco tenían la posibilidad de ser electos, porque dependían del número de sufragios emitidos a favor de los candidatos de mayoría relativa, y sólo después de aplicar las fórmulas y umbrales correspondientes, son asignados por la autoridad electoral.

En esta contradicción de criterios, la Sala Superior señaló que debía prevalecer el primero, porque potencializaba el ejercicio de los derechos de votar y ser votados, de libre expresión de los candidatos, el de información del electorado y el principio de elecciones libres y auténticas.

Lo anterior los sustentó en una interpretación conforme sistemática y funcional que realizó de los artículos 1, párrafos primero a tercero, 6, 35, fracciones II y III, y 41 de la Constitución Federal, así como de los artículos 19 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En consecuencia, consideró que permitir realizar campañas a los candidatos de representación proporcional, se traducía en una interpretación que potencializaba el derecho de libre de expresión de los candidatos, pues en ese contexto se encuentran en condiciones de competir bajo las mismas reglas y condiciones que los candidatos del principio de mayoría relativa, es decir, que no se vulneraba el principio de equidad de la contienda.

16.- En otro caso el **SUP-JDC-1/2013** se solicitó la inaplicación del artículo 204, fracción VII, de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa, por considerarlo inconstitucional, ya que debido a su aplicación el Congreso del Estado de Sinaloa, determinó que el actor no cumplía con los requisitos para ser designado Magistrado Numerario del Tribunal Estatal Electoral de la entidad federativa.

En el artículo impugnado, se establecía que uno de los requisitos para ser designado Magistrado Numerario consistía en haber residido en el Estado durante

los últimos cinco años, lo cual era un acto de molestia sustentado en los artículos 16 en relación con el 1 de la CPEUM, ya que había sido eliminada la candidatura del actor, sin fundamentación y motivación legal.

El TEPJF en el estudio de constitucionalidad del artículo impugnado, realizó una interpretación conforme a la CPEUM, y confirmado los razonamientos del actor señaló que:

[...] mientras la porción normativa cuya inaplicación solicita el actor, exige haber residido en el Estado de Sinaloa durante los últimos cinco años, los artículos 95, fracción V, y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo requieren, para ser nombrado Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y el numeral 116 de la propia CPEUM sólo impone a los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales locales que reúnan, entre otros, el mismo requisito señalado en la citada fracción V del artículo 95 de la propia Constitución.

Por lo tanto, el requisito impugnado era una restricción al derecho de ocupar un cargo público, puesto que, excedía en más del doble la exigencia de residencia prevista constitucionalmente que se requiere para cargos de mayor jerarquía. Además si se consideraba que las restricciones a los derechos fundamentales deben permitir, en la forma más amplia posible su ejercicio, era evidente que el artículo en cuestión era contrario a las disposiciones mencionadas en el párrafo anterior. En consecuencia se declaró la no aplicación, al actor, de la fracción VII del artículo 204 de la Ley Electoral de Sinaloa.

17.- En el **SUP-JDC-3236/2012** se impugnó una sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, en el cual se revocó un dictamen y un acuerdo ambos emitidos por el Congreso de la entidad, mediante los cuales se designó un Consejero Ciudadano Propietario del Consejo General del Instituto Electoral Local, y en consecuencia, se ordenó emitir un nuevo dictamen de acuerdo a los lineamientos precisados en la sentencia.

La parte controvertida de la sentencia fue que el órgano jurisdiccional electoral local violó el principio constitucional de no declarar la inaplicación del artículo 57, fracción III, inciso c), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, no obstante haber declarado fundado su concepto de agravio al estimar que se había violado en perjuicio del actor los derechos de igualdad, participación política y no discriminación.

Por lo tanto, el TEPJF estudió si efectivamente el tribunal responsable fue omiso en declarar la inaplicación del artículo mencionado. El contenido de la disposición

era relativa al requisito que debían reunir los Consejeros Ciudadanos del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, a "No tener antecedentes de militancia partidaria activa y pública", es decir, a "ser, o haber sido representante de candidato o de partido en el ámbito estatal o federal, ante órganos electorales o de casilla".

La Sala Superior concluyó que la autoridad responsable debió declarar la inaplicación del artículo en cuestión, aunque advirtió que se hizo una inaplicación implícita de inconstitucionalidad e inconventionalidad de dicha disposición al caso concreto, al haber estimado que:

[...] no era proporcional y constituía un impedimento insuperable que restringía de manera excesiva el derecho de participación política del actor en la integración de un órgano electoral en condiciones de igualdad y por ende, discriminatorio, al no establecer una temporalidad específica para presumir que se había desvanecido la vinculación con el partido político o coalición al que había representado ante el órgano electoral.

En ese sentido, lo que realizó el tribunal responsable, fue declarar que la norma electoral era contraria a la CPEUM y a diversos tratados internacionales, por ello consideró que la norma no debía aplicarse al actor, y en consecuencia debía emitirse un nuevo acuerdo que lo contemplara para que conformara de la terna respectiva.

Sin embargo, la autoridad responsable no declaró expresamente la inaplicación de dicha norma, no obstante haber realizado el análisis de la constitucionalidad y convencionalidad del contenido de dicha disposición. Por ello, el TEPJF consideró declarar su inaplicación apoyándose en la tesis P. LXIX/2011 de la SCJN que lleva por rubro: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS",

El TEPJF estimó que dicha disposición, era contraria a: "los artículos 1, 4, 34, 35, y 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 2, 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 1, 2, 23, 29, 30 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos."

Lo anterior porque, al no prever la norma una temporalidad específica para que dejara de existir la incompatibilidad y se diera la oportunidad a una persona que fue representante de un partido o coalición ante un órgano electoral o de casilla para participar en el procedimiento para integrar a la referida autoridad electoral, se estimó inconstitucional e inconventional.

En el sentido de que la restricción era desproporcional y excesiva, por lo que afectaba el derecho del actor a integrar una autoridad electoral, el derecho de participación política, y le producía una desventaja frente a los demás participantes que no fueron representantes de partido o coalición, creando con ello una desigualdad y discriminación.

Los argumentos anteriores fueron sustentados por la Sala Superior en las normas constitucionales e internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus interpretaciones, en los cuales se advierte que los requisitos debían ser los que racionalmente sean adecuados y proporcionales, porque de lo contrario, se impediría el ejercicio del derecho.

Por otro lado, también se advirtió que la norma indicada como inconstitucional e inconvencional, al no determinar un plazo razonable para que una persona que fue representante de un partido o coalición pueda cumplir con dicho requisito para participar en el procedimiento señalado, vulneraba el principio de certeza jurídica, por lo siguiente:

[...] en razón de que las personas que fueron representantes de partido o coalición en alguna ocasión, no conocerían con claridad y seguridad, si dicha restricción se les pudiera aplicar al momento de registrarse para participar en el procedimiento de designación de un consejero electoral ciudadano [...]

En esas condiciones, el principio funge como garantía para el respeto del orden jurídico, en el que están inmersos los valores, principios y derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, es decir, la certeza en el contenido de una norma, implica que no debe existir duda o incertidumbre en cuanto a su contenido

Conforme con lo razonado, la Sala Superior consideró que el artículo 57, fracción III, inciso c), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato era contrario en la Constitución federal y a los tratados internacionales, y declaró su inaplicación al caso concreto.

18.- En el **SUP-JDC-3134/2012** se impugnó una resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en la cual se confirmó la improcedencia del registro de la agrupación ciudadana "Pacto Social de Integración", como partido político estatal.

En este caso la Sala Superior hizo un estudio del derecho de asociación relacionado con los derechos políticos, debido a que es a través de los partidos y asociaciones políticas que el ciudadano puede expresar y participar en las actividades políticas de México.

En el análisis sobre los actos que realizó la autoridad responsable respecto al procedimiento de registro y revisión de la documentación presentada por los solicitantes, la Sala Superior señaló que ante la duda o inconsistencias de lo mostrado o si existiesen varias interpretaciones de las normas aplicables:

[...] las autoridades administrativas electorales deben promover, respetar, proteger y garantizar el derecho de asociación política de los interesados, procurando la interpretación que más favorezca el ejercicio de ese derecho y el efecto útil de los procedimientos de solicitud de registro, atendiendo a su objeto y finalidad, que no es otra, sino permitir a los ciudadanos asociarse de manera individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Asimismo advirtió que el procedimiento de solicitud de registro como partido político no debía ceñirse a una revisión mecánica de solicitudes y documentos, sino que requería de un análisis objetivo e integral, a la luz de la importancia del derecho de asociación política, ya que cualquier negativa de solicitud debía estar debidamente motivada y fundada.

Además de la revisión de los documentos presentados, la Sala Superior estimó, contrariamente a lo que la autoridad responsable señaló, que estaban acreditados los requisitos, se cumplía con las asambleas requeridas y con la presencia de los delegados. Lo anterior derivó de una interpretación conforme al bloque de constitucionalidad/convencionalidad aplicable al caso concreto.

19.- En el **SUP-JDC-933/2013** que trató del derecho de los ciudadanos a solicitar su registro como candidatos independientes a los partidos políticos ante la autoridad electoral. Para lo cual, debe cumplirse con los requisitos, condiciones y términos que la ley establece. El actor señala la omisión de la Legislatura del Estado de Baja California, para regular las candidaturas ciudadanas, lo que le vulnera su derecho a ser votado.

Si bien el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, regula dicho derecho, también se estableció que su regulación debe realizarse por el legislador ordinario, quien al establecer las condiciones, requisitos y condiciones para ejercer el derecho a ser votado por ciudadanos independientes a un partido político, debe observar que sean razonablemente armonizadas con otros derechos humanos y otros principios y bienes constitucionales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad y, los principios constitucionales en materia electoral.

En ese sentido, para hacer dichas adecuaciones, el poder reformador estableció en el transitorio tercero de la reforma política de 2012, que los Congresos de los

Estados deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del propio decreto, en un plazo no mayor a un año, contado a partida de su entrada en vigor. En ese sentido, la disposición transitoria forma parte integral de la Constitución Federal, así como el artículo 35, fracción II, constitucional y el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Federal.

Al realizar una interpretación conforme de los artículos arriba señalados, el artículo 116 cabe interpretarlo de la siguiente forma, que en el ámbito estadual, los ciudadanos mexicanos tienen reconocido el derecho a competir por cargos de elección popular sin la obligada postulación por un partido político. Lo anterior debido a que a que el derecho a ser votado contiene una fuerza expansiva,

Sin embargo, el actor en este caso tiene reconocido su derecho a solicitar su registro de manera independiente ante la autoridad electoral para postularse a un cargo de elección popular en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, a la fecha, la legislatura del Estado de Baja California se encuentra dentro del plazo otorgado por el Poder Reformador de la Constitución a las legislaturas locales para adecuar la legislación local. *Razón por la cual sin esa acción de la legislatura local el derecho humano a ser votado a un cargo de elección popular, mediante el derecho humano a ser registrado en forma independiente a los partidos políticos no puede ser todavía ejercido.*

Por lo tanto, no se vulnera el principio de supremacía constitucional ni el derecho humano de voto pasivo, al no encontrarse reglamentada la intervención de los candidatos independientes, ciudadanos o no partidarios en los procesos electorales locales. El mismo criterio fue aplicado en los SUP-JDC-72/2013 Y SUP-JDC-905/2013.

20.- En el **SUP-JDC-1011/2013** se impugnó la designación de un agente de policía municipal electo por el sistema normativo interno en la colonia de Costa Rica, del municipio de San Mateo del Mar, Tehuantepec, Oaxaca. Del estudio del caso, se derivó que existía un conflicto intracomunitario respecto de las normas que deben observarse para la celebración de la asamblea comunitaria en la que se elige al agente de policía municipal, y por tanto, había la duda sobre cuál de las dos asambleas llevadas a cabo era la válida, y en consecuencia, quién debía ocupar el cargo mencionado.

Para encontrar una solución al conflicto, el TEPJF consideró maximizar el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia a la autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la

regulación de los conflictos internos, por lo que, hizo una interpretación conforme al bloque de constitucionalidad/convencionalidad aplicable al caso, como lo previsto artículos 2 de la Constitución General; 5 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como en los artículos 3, 4 y 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Derivado del estudio de la norma, se estableció que en la existencia un conflicto intracomunitario, se debía privilegiar medidas pacíficas de solución de conflictos al interior de la comunidad mediante los procedimientos e instituciones que se consideren adecuados y válidos comunitariamente.

De igual forma, de una interpretación sistemática y funcional de otras normas aplicables, en este caso a solución pacífica, se estableció que al ser las agencias de policía órganos auxiliares de la autoridad municipal, en caso de alguna inconformidad con las reglas del sistema normativo interno, derivadas de un proceso electoral dentro de un pueblo o comunidad indígena, distinto al de integrantes del ayuntamiento, también les serán aplicables los métodos de resolución alternativa de conflictos electorales previstos en el Código electoral local.

**Por tanto, ante la existencia de un conflicto respecto de las normas y prácticas aplicables en la comunidad,** se debe privilegiar el respeto a su sistema normativo interno, para proteger su derecho a la autodeterminación y autogobierno. Para ello, se requiere el fortalecimiento de las instituciones y estructuras de gobierno de los pueblos indígenas, a fin de que realmente puedan tomar el control de sus propios asuntos y se ajusten a sus propias reglas culturales, valores, costumbres y visiones del mundo.

21.- El **SUP-JDC-1080/2013** trató entre otras cuestiones, del derecho a integrar órganos de autoridad electoral, administrativos o jurisdiccionales, federales o locales, previsto, en el artículo 35, fracción VI, como un derecho político. Sin embargo, el juicio para para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) procede para resolver controversias que tengan que ver con el derecho arriba señalado a nivel local, así lo establece la LGSMIME.

Para el actor en esta sentencia, era improcedente el JDC pues éste no estaba condiderado para conocer de la integración del IFE (todos sus órganos), para el TEPJF, se constituía una denegación de justicia lo que afectaba el derecho de acceso a la justicia, se vulneraría el principio de igualdad, porque sólo permitiría la defensa de su derecho político a los ciudadanos que pretendan integrar un órgano de autoridad electoral local.

El TEPJF, después de un ejercicio de interpretación conforme, consideró que debía conocer de las impugnaciones que tenían que ver con el procedimiento de ingreso al Servicio Profesional Electoral del IFE, basándose en el principio de igualdad jurídica y del derecho constitucional de acceso a la justicia, por lo tanto el JDC era procedente para tutelar el derecho de los ciudadanos de participar en el procedimiento de selección y designación del personal del Servicio Profesional Electoral del IFE.

Por otra parte, en la misma sentencia se impugnó que en el concurso público para integrar el órgano arriba citado sólo podían participar mujeres. Respecto a este punto, el TEPJF igualmente realizó un control difuso de constitucionalidad/convencionalidad en el cual a partir de una interpretación conforme observó que todas las autoridades nacionales, en el ámbito de su competencia, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y el Consejo General del IFE estaba facultado para interpretar los derechos humanos, con el objetivo de favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Los lineamientos aprobados por el Consejo General que se encuentran dentro del margen constitucional que permite a cualquier autoridad tomar medidas encaminadas a darle eficacia el principio *pro homine*. En todo momento dicha autoridad, tiene el deber de interpretar las normas relativas a los derechos humanos, de conformidad con lo previsto en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte, a fin de hacer prevalecer el principio *pro homine*.

En ese sentido el TEPJF, derivado de su interpretación conforme y valoración de las normas aplicables, destacó que era válido sostener que todo acto adoptado de manera razonable, proporcional y objetiva, a fin de privilegiar al género femenino, en razón de su género y derivado de una situación de desigualdad entre el hombre y la mujer, era acorde al principio *pro homine*, establecido en la parte final del párrafo segundo del artículo 1 de la CPEUM y a la CADH.

Por lo tanto, después de un test de ponderación entre el derecho a la igualdad de género y el derecho a integrar los órganos electorales se consideró que el Acuerdo emitido por el consejo General del IFE, cumplía con él, en cuanto a que la medida adoptada, observaba los requisitos de legalidad, finalidad y proporcionalidad, especialmente, en cuanto a los criterios de adecuación, necesidad y razonabilidad o proporcionalidad en sentido estricto.

Esta sentencia resulta relevante porque a través del ejercicio de interpretación conforme por el TEPJF, se establecieron dos criterios: la procedencia del JDC para la integración de los órganos electorales federales y la efectividad de la igualdad de género en el ejercicio de los derechos político-electorales, implica medidas que al ser razonables e idóneas maximizan estos derechos.

22.- En el **SUP-REC-49/2013** se impugnó el registro de un candidato propietario a Diputado Local por el principio de mayoría relativa, por el Distrito Electoral XX, con cabecera en San Pedro y San Pablo, Ayutla, Oaxaca, postulado por el Partido Acción Nacional. Se establecía que debía haberse separado del cargo cumplimiento con el tiempo previo que establecía la ley.

En este caso al analizar si el registro del candidato debía considerarse válido o no, el TEPJF en la interpretación funcional del orden jurídico aplicable, se ponderaron las normas establecidas en el sistema normativo local. Derivado de dicho ejercicio, determinó que debía aplicarse el artículo 79, fracción II, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, pues contenía una menor restricción al derecho a ser votado, al establecer, que los candidatos a diputados no deben ser Presidentes Municipales, a menos que se separen de su cargo con setenta días de anticipación a la fecha de su elección, lo que afirma, en el caso se observó en tiempo y forma.

La aplicación de esta norma, tenía que ver con la que más favorecía a la persona, es decir, al principio *pro homine*.

23.- En el **SUP-JRC-121/2013** fue impugnada una elección por un candidato, el cual no estaba legitimado para controvertirla, sólo lo estaban los partidos políticos.

Por lo que el TEPJF realizó un control difuso de constitucionalidad/convencionalidad a partir de una interpretación de los: artículos 1º, 17, 99 y 116 de la CPEUM, en relación con lo previsto en los artículos 88, párrafo 1, de la LGSMIME, así como en los artículos 8 y 25 de la CADH. De que se derivó, que los candidatos postulados por los partidos políticos estaban legitimados de manera autónoma para promover el juicio de revisión constitucional electoral, contra las determinaciones de las autoridades electorales que decidan sobre los resultados y validez de las elecciones, así como contra el otorgamiento de las constancias respectivas.

Se consideró que en la medida de la mejor protección de los derechos humanos, como el derecho de acceso a la justicia, y sabiendo que los candidatos postulados

por los partidos políticos tienen una vinculación entre ellos y los resultados de la elección, por lo que si estiman que existe una violación que afecta la validez de la elección en la que participan, deben contar con el rumbo jurisdiccional para plantear su pretensión.

### Capítulo III. El principio pro homine y la tutela efectiva en materia electoral

#### a) Principio *pro homine* y derechos humanos.

Este capítulo se concreta al análisis en el concepto y de la aplicación del principio *pro homine*, específicamente en la materia electoral.

Al momento en que los jueces nacionales observan el bloque de constitucionalidad, en el ejercicio de la interpretación conforme, estos deben evaluar si existe, de entre esas normas y criterios nacionales e internacionales, una que resulte más favorecedora y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger (Expediente Varios, párr. 22). Así:

[...] todas las autoridades del país, dentro de su competencia, están obligadas a velar no solo 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 el principio pro persona. (párr. 27)

La búsqueda y aplicación de esa norma de protección más amplia, es el principio *pro persona*, también llamado *pro homine*, de conformidad con el artículo 1º constitucional y artículo 29 de la CADH.<sup>44</sup>

El principio *pro homine* ha tenido una aceptación paulatina dentro de los países, pues en la aplicación de las normas de derechos humanos ejerce una función que reduce el control de las “normas superiores” sobre las “inferiores”, es decir, rompe con la ordenación jerárquica normativa.

El principio *pro homine* no puede pensarse aislado de otros principios de derechos humanos y tampoco de la interpretación conforme pues es de esta última de la que se deriva su aplicación. Para Mónica Pinto el *pro homine* es un criterio hermenéutico “en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rango fundamental del derecho de los derechos, estar siempre a favor del hombre” (Pinto, 1997:163).

---

<sup>44</sup> Ver: Tesis I.4º A.464. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer Circuito, amparo directo 202/2004. PRINCIPIO PRO HOMINE, SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA

Para la aplicación de las normas, los intérpretes, necesitan de pautas claras de interpretación, en la que los criterios posibiliten optar entre la aplicación de una u otra norma o entre una u otra interpretación posible de éstas. Estas pautas son importantes cuando “[...] en un mismo ámbito coexisten normas internacionales de distinto alcance. En este sentido, no se encuentran discrepancias en que la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos debe hacerse a la luz del principio *pro homine*, [...]” (Pinto, 1997:164).

En ese sentido, la aplicación del principio *pro homine* constituye la vía de salida hacia la alternativa más amplia o menos restringida (del derecho humano), pero lo que determina ambas connotaciones son los elementos de contenido que arroja la interpretación conforme, a la luz de los principios sobre aplicación, resolución de tensiones o abiertas antinomias sobre derechos humanos (Caballero, 2013:124).

En el campo de derechos humanos, los tratados y convenios suelen incorporar una cláusula hermenéutica de favorabilidad, o principio *pro homine* según la cual no puede restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos en un Estado, en virtud de su legislación interna o de otros tratados internacionales, invocando como pretexto que el convenio en cuestión no los reconoce o los reconoce en menor grado. (Uprimy, 2011:85)

En el artículo 31 párrafo 1 de la Convención de Viena, se fundamenta la noción del principio *pro homine*, en dicho precepto se establece que la interpretación debe tener en cuenta el objeto y fin del tratado, el cual consiste en conferir derechos a los individuos frente al Estado. Otros instrumentos internacionales de derechos humanos que consagran expresamente la regla de interpretación *pro homine*, tanto en el ámbito universal como en el sistema regional son: (Henderson, 2004:89)

#### 1.- Sistema universal:

- Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos: artículo 5
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: artículo 23
- Convención sobre los Derechos del Niño: artículo 41
- Convención contra la Tortura: artículo 1.2
- Desapariciones forzadas: artículo 21

#### 2.- Sistema interamericano

- Convención Americana de Derechos Humanos: artículo 29
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas: artículo XV
- Personas con Discapacidad: artículo VII

El principio *pro homine* es una regla hermenéutica que se debe observar en el momento de la aplicación de las normas de los derechos humanos por todas las autoridades locales, tanto por el juzgador como por el poder revisor, pues tiene el objeto de no dejar en desventaja o en posición de desigualdad al individuo frente al Estado. Ya sea frente al juzgador en un caso concreto, como por el órgano legislativo.

Humberto Henderson presenta una visión sobre tres diferentes maneras en que se manifiesta el principio *pro homine*, las cuales son relevantes para su comprensión, por ello a continuación se describen.

#### 1.- La aplicación de la norma más protectora.

Se presenta cuando en un caso concreto, al intérprete, le es posible aplicar dos o más normas vigentes, nacionales e internacionales cualquiera que sea su jerarquía. De las que se debe elegir aquella que contenga protecciones mejores o más favorables del derecho humano.

Se trata de que la norma de derechos humanos que mejor proteja a la persona, prevalezca sobre otra igual, inferior o incluso de superior rango y sea aplicada en tanto más protectora del derecho. Significa que la regla de la jerarquía cedería frente al carácter más favorable de otra norma, aun de jerarquía inferior, en el caso que mejor proteja al ser humano.

Si la norma de rango inferior consagra menor protección, el juzgador debe volver a aplicar la regla tradicional de la jerarquía y disponer del cumplimiento de la norma superior, sea una ley, sea un tratado, en tanto conceda mayor amparo a las personas en el ejercicio de sus derechos humanos. Son las reglas de la norma más protectora y la jerarquía las que operan en este proceso de interpretación y aplicación del derecho. (Henderson, 93)

Todo ello sin perjuicio de los problemas técnicos que aparece calificar una norma como más protectora de los derechos humanos, en el momento de compararla con otra. Los criterios de comparación que puede utilizar el intérprete en el momento de aplicar el derecho son: a) la comparación global entre normas, donde se dé preferencia en bloque a la que en conjunto resulta más favorable; b) la selección de los artículos o disposiciones más favorables que contiene cada una de las normas a comparar; c) la comparación parcial entre grupos homogéneos de materias de una y otras normas. (Henderson, 2004, 93-94)

#### 2.- Conservación de la norma más favorable.

Una norma posterior no deroga o desaplica otra anterior, independientemente de su jerarquía, en tanto la anterior consagre protecciones mejores o mayores que deben conservarse para las personas.

Las propias normas internacionales disponen expresamente que aunque las normas sean posteriores, en el momento de ser ratificadas no derogan otras disposiciones nacionales o internacionales anteriores que establezcan protecciones más favorables al ser humano, dejan de lado las reglas de la jerarquía y la temporalidad, y consagran la conservación de las normas que mejor protegen (Henderson, 2004:94).

Para finalizar con la vigencia sucesiva, cabe subrayar que una norma de rango inferior posterior en el tiempo que intente desmejorar derechos, no puede derogar la norma anterior de rango superior, en virtud de las tradicionales reglas de la jerarquía y de la aplicación del mismo principio *pro homine* (Henderson, 2004:95).

### 3.- Interpretación con sentido tutelar.

Cuando un juez (autoridad) se encuentre frente a una norma de derechos humanos donde pudieran existir varias interpretaciones posibles, a diferencia de las dos reglas anteriores, esta regla no se aplica para casos donde existen dos o más normas con vocación de aplicabilidad a una situación concreta, sino que tiene incidencia en el momento de analizar el significado de una determinada norma, sin que exista una situación de concurrencia o sucesión de distintas normas (Henderson, 2004:95).

En este caso se debe adoptar la interpretación que mejor tutele al individuo, siempre que ello no lleve a una aplicación contraria a la voluntad expresa del legislador o del órgano creador de esa norma internacional. Esta regla, del *pro homine*, no refiere a la comparación de diferentes normas posiblemente aplicables, sino, es de utilidad en el momento de buscar el significado de un precepto ambiguo de una determinada norma y darle el alcance que mejor tutele al ser humano (Henderson, 2004:96).

De las tres manifestaciones arriba descritas, permiten al intérprete posicionarse de forma antropocéntrica frente a las normas de derechos humanos aplicables o posiblemente aplicables en un caso específico. La visión en la cual la protección de los derechos del ser humano es el centro de toda interpretación, les concede tener una facilidad para poder comparar entre las distintas normas la que mejor les favorezca.

Por lo tanto, mientras que en el ejercicio del control de constitucionalidad/convencionalidad, se observe un bloque de constitucionalidad/convencionalidad, (como el que se propone en el capítulo anterior) en la interpretación conforme, con dicha posición antropocéntrica, se protegerán de manera cotidiana y sistemática de mejor manera los derechos humanos.

El principio *pro homine* completa la interpretación conforme, permite una última y definitiva elección hermenéutica sobre elementos provenientes de otras pautas interpretativas que son los que indican el sentido más protector o menos restrictivo de tal elección. La interpretación conforme permite advertir los elementos de contenido de la norma referente y aplicarlos, en su caso, si de acuerdo con la consideración de otros principios, estos contenidos protegen con mayor eficacia (Caballero, 2013:124).

#### **b) El principio *pro homine* en materia electoral.**

Se refiere a el sistema hermenéutico de interpretación y aplicación de los derechos políticos tutelados por los medios de impugnación de la materia que señalan, tanto la CPEUM como la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación. Por otra parte, por los TIDH, la jurisprudencia internacional y la nacional; y las constitucionales y leyes locales.

Sin embargo, como se verá en las sentencias que en el apartado siguiente se analizan, el principio *pro homine* no sólo se aplica en la tutela de los derechos políticos, sino también en otros que permiten el ejercicio de estos, como son el derecho al debido proceso, el derecho a la tutela judicial efectiva, los vinculados extramente con ellos: libertad de expresión, derecho de petición, derecho de réplica, derecho de reunión, derecho a la información entre otros.

Si bien aquí se mencionan en materia electoral, estos, pueden ser tutelados vía juicio de amparo, lo cual acarrea una invasión, muchas veces de competencias y de limitantes en el ejercicio de dichos derechos vinculados con los derechos políticos. Pero esto último es tema de otro estudio.

El principio *pro homine* en materia electoral ha permitido la aplicación de normas y principios constitucionales, que derivan en la protección más favorecedora de sectores en situación de desventaja de la sociedad, como han sido los derechos político-electorales de los indígenas, derechos políticos de las mujeres, entre otros.

### c) Análisis de las sentencias emitidas por el TEPJF.

#### Aplicación del principio *pro homine*.

En este apartado se analizan las sentencias en las cuales el TEPJF, después de haber realizado una interpretación conforme, aplica ya sea la interpretación que mejor favorezca o la norma que proteja de mejor manera a la persona. Si bien hay sentencias, como la primera que se menciona líneas abajo, que ya fueron mencionadas en el análisis de resoluciones en las que se realizó una interpretación conforme, muchas veces, concluyen en la aplicación del principio *pro homine*, por ello su inclusión en este apartado.

1.- El **SUP-JDC-695/2007, caso "Hank Rhon"**, fue también, la primera sentencia mencionada en el capítulo sobre la interpretación conforme. En ese sentido, no se hace mención del conflicto, simplemente se especifica que, después del análisis armónico de los tratados internacionales, la Constitución, en relación con el artículo controvertido, el TEPJF estableció que se vulneraban los tratados internacionales y, en especial, a los artículos 1, 2, 29 y 30, de la CADH.

Señaló que dicho precepto debía interpretarse en armonía con lo dispuesto con las normas internacionales y encuadrar con los supuestos permitidos para restringir ese derecho fundamental. En el mismo sentido hace una explicación de la progresividad y ampliación de los derechos fundamentales al señalar que su protección la deben observar todas las autoridades en el ámbito de su competencia, y esa es la cualidad *expansiva de esos derechos, porque los consagrados por una autoridad federal pueden ser ampliados por las demás autoridades en sus ámbitos espacial y personal de validez*.

De la misma manera, indicó que la Constitución permitía que el derecho internacional expandiera los derechos fundamentales consagrados en el sistema jurídico nacional, pues sólo estaban protegidos contra cualquier restricción o suspensión. Por lo tanto, se permitía su ampliación.

Por lo que, **se debía maximizar el derecho a ser votado** establecido en la propia Constitución (a. 35, fracción II) y en la Convención Americana de Derechos Humanos (a. 23), ya que en caso de limitaciones no justificadas se debían potenciar los alcances de los derechos según la doctrina internacional de los derechos humanos y el **principio *pro persona*** que implica, elegir la interpretación más favorable a los intereses del ser humano. Por lo que si bien, no se aplicó una

norma específica, si lo fue la mejor interpretación que protegiera el derecho a ser votado del actor.

2.- En el **SUP-RAP-0075/2010**, mencionado en el capítulo anterior, al haberse realizado en esta resolución una interpretación conforme al bloque constitucionalidad/conveniencia aplicable para salvaguardar los derechos humanos que el cual, señalaba como vulnerados: libertad de expresión y de asociación.

En este asunto, a través de dicha interpretación se realizó una ponderación de los derechos involucrados, y para ello, se aplicó pro persona estudiando los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de asociación. Señaló que debía potencializarse *el ejercicio del derecho y observar, en la ponderación, una interpretación estricta y restrictiva de las limitaciones a dichos derechos.*

Finalmente concluyó a través de la ponderación que era excesiva la limitación que se pretendía y que no era necesaria en una sociedad democrática, lo que condujo a aplicar el principio pro homine, en el sentido de observar las limitantes razonables y a evitar que fueran excesivas con el objeto maximizar el ejercicio de los derechos involucrados.

3.- En este caso, **SUP-REC-02/2011**, citado en el capítulo sobre la interpretación conforme, se realizó de forma completa el control de constitucionalidad/conveniencia, puesto que después de observar el bloque de constitucionalidad/conveniencia, se estableció que la inaplicación de la norma impugnada por parte de la Sala Xalapa había sido realizada de manera, sino restrictiva, sí, sin observar que el derecho a ser votado puede tener limitaciones específicas establecidas en los TIDH y por la misma Constitución.

De tal forma que, se buscó aplicar la interpretación que mejor favoreciera, y dejar de sin efectos la inaplicación de la norma impugnada por parte de la Sala Regional responsable. Además, se observó el derecho a la autodeterminación y a la identidad cultural de los pueblos indígenas, puesto que integran el sistema jurídico mexicano. Por lo que, se aplicó el principio *pro homine* al establecer que era permisible que en el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas existieran restricciones al derecho a ser votado, siempre y cuando, no sobre pasaran las limitantes permitidas.

4.- En el **SUP-JDC-9167/2011**, “Caso Cherán”, citado en el capítulo anterior, la Sala Superior llevó a cabo un control difuso de

constitucionalidad/convencionalidad mediante una interpretación conforme, lo que antecedió para que se ejerciera el principio pro homine, de forma extensiva a los derechos de los pueblos indígenas, para potenciar su ejercicio y su protección más amplia. Por consiguiente, ninguna entidad estatal podía ser indiferente a las obligaciones que establecía el artículo 1º constitucional, y de los demás artículos constitucionales que exigían el reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas.

En ese sentido, se aplicó la interpretación que mejor favorecía el derecho de autodereminación y de autogobierno del pueblo purécha, pues no debía ser vulnerado por la ausencia de las leyes secundarias; ya que lo importante era la protección y la eficacia de la aplicación del derecho contenido en la Constitución Federal y en los referidos instrumentos internacionales. La inexistencia de una ley secundaria no constituía causa justificada para impedir el ejercicio de los derechos humanos.

5.- En la sentencia **SUP-JDC-12624/2011**, citada en el capítulo anterior, se realizó un control difuso de constitucionalidad/convencionalidad, al haberse realizado una interpretación conforme para aplicar los principios de igualdad de género y el derecho a la igualdad real en el ejercicio del derecho a ser votado entre el hombre y la mujer.

De dicho ejercicio, se derivó la aplicación del principio pro homine al considerarse la interpretación más favorable para la protección y ejecución de los derechos arriba mencionados.

[...] si se considera que 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, al contrario *sensu*, interpretar de forma restrictiva las excepciones o límites a los mismos.

Asimismo señaló que:

[...] 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.

Por otra parte, "...por lo que toca a la cualidad "democrática" de los procedimientos para la designación de candidatos a diputados y senadores de mayoría relativa, se puede asumir que, en principio, está dada por los propios estatutos de los partidos políticos". Existe una jurisprudencia que señala cuáles deben ser los elementos para que los estatutos de los partidos políticos sean democráticos, la Jurisprudencia 3/2005.

Asimismo, del análisis realizado, el principio *pro homine* consistió en garantizar que la equidad se reflejara en el ejercicio del cargo, así que, todos los suplentes que integren el cuarenta por ciento de las fórmulas de candidatos del mismo género debían pertenecer al mismo género que sus propietarios.

Para cumplir el principio de equidad de género, debía aplicarse para todos los diputados y senadores, independientemente del principio por el cual hayan sido elegidos, por mayoría relativa o por representación proporcional.

La ponderación realizada entre los derechos aquí involucrados collevó a su protección más amplia, considerando que era la única manera de poder concretar el ejercicio de un derecho formal a su materialización.

6.- En las sentencias **SUP-JDC-475/2012**, **SUP-JDC-510/2012** y **SUP-JDC-611/2012**, consecuencia del SUP-JDC-12624/2012, citadas en el capítulo anterior, se realizó un control difuso de constitucionalidad/convencionalidad a partir de una interpretación conforme al bloque aplicable en el cual se estudiaron, el derecho de los ciudadanos de acceder a una candidatura a través de un proceso interno de selección y los principios democráticos de equidad de género y de igualdad de condiciones para el acceso a candidaturas a cargos de elección popular.

En consecuencia, el TEPJF sostuvo la importancia del principio de igualdad de género en el Estado democrático de derecho. Pues para su pleno ejercicio, se requería de la participación política efectiva, en condiciones de igualdad tanto de las mujeres como de los hombres y para lograrlo se debían implementar medidas necesarias para superar las limitaciones formales y fácticas que impidieran a uno de los géneros acceder a los cargos de elección popular.

Las medidas necesarias para el ejercicio pleno de la participación política, propiciaban que el género que se encontraba en minoría, integrara dichas candidaturas, y con ello, se generaba la posibilidad real de acceder a la representación política nacional. Este argumento fue el que sostuvo la aplicación del principio *pro homine*, para proteger el acceso efectivo al derecho a ser votado de toda la ciudadanía, en este caso el de las mujeres.

Así, se dotaba de eficacia a los principios democráticos de equidad de género y de igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos de elección popular.

7.- En el **SUP-JRC-300/2011**, citado en el capítulo anterior, el TEPJF después de una interpretación conforme optó por una interpretación maximizadora que considerara de entre los dos plazos para impugnar una disposición de carácter general, el más amplio, esto era, el de ocho días, porque los principios *pro homine* y *pro actione*, imponían un ejercicio tendiente a una interpretación más favorable al derecho humano de acceso a la jurisdicción.

La Sala Superior fundamentando sus razonamientos en la jurisprudencia internacional, tanto de la Comisión interamericana de Derechos humanos como de la Corte Interamericana de Derechos humanos, sobre el principio de tutela judicial efectiva también para las personas morales, en el caso concreto, a los partidos políticos. Señaló que

“...las personas morales gozan de iguales derechos que las personas físicas ante los órganos jurisdiccionales, por sus fines constitucionalmente definidos, agrupan personas físicas que gozan de los derechos fundamentales, motivo por el cual deben ser protegidos conforme a la disposición contenida en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, porque a través de un partido político se ejerce, entre otros, el derecho de asociación para participar en la vida política del país, por tanto, debe privilegiarse la posibilidad de las personas que integran dicho instituto político, de hacer valer sus derechos fundamentales a través de una figura o ficción jurídica creada por el mismo sistema del Derecho.”

El Tribunal estableció que debía estarse a lo más favorable para el partido político actor, y estimar aplicable el plazo de ocho días para la promoción de la demanda de juicio electoral, atentos a un criterio maximizador de la tutela judicial efectiva. Lo interesante de esta sentencia, es la ampliación de este derecho, ejercido por los partidos políticos, que al final son una entidad colectiva.

De esta sentencia surgió la Tesis XII/2012 que tiene como rubro: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. PARA COMPUTAR EL PLAZO DE PRESENTACIÓN DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS *PRO HOMINE* Y *PRO ACTIONE* (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).

8.- En el **SUP-RAP-003/2012**, la Sala superior realizó un ejercicio de ponderación por un lado de las libertades de expresión, asociación y reunión y, por otra parte, el principio de equidad en la contienda, que los “precandidatos únicos” debían evitar que mediante actos simulados logren una ventaja indebida en la etapa de precampañas.

En este caso se consideró que si el ejercicio de las libertades de expresión, asociación y reunión de los “precandidatos únicos” se subordinaban a que no cometieran “actos anticipados de campaña” así como a que su imagen y voz no aparecieran en los tiempos de radio y televisión administrados por el Instituto Federal Electoral, esas restricciones se ajustaban al test de *proporcionalidad* que debía aplicarse en el caso.

Además, el criterio resultaba acorde con el artículo 1º, párrafos segundo y tercero, de la Constitución, que ordenan que las normas de los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia**; y el respeto a los derechos humanos de acuerdo a sus principios.

Sustentado su razonamiento en el artículo anterior, el Tribunal garantizó la libertad de expresión y de asociación del “precandidato único” a la luz del principio *pro personae* y concluyó que las libertades de los precandidatos deben interpretarse de la manera más amplia posible.

9.- En el **SUP-REC-168/2012**, citado en el capítulo anterior, se la interpretación conforme realizada por el TEPJF se derivó en la aplicación de la norma que mejor favoreciera a la actora, al haber establecido que la sentencia reclamada consideró indebidamente declarar inelegible a la actora, por una sanción administrativa que aun se encontraba *sub judice*.

En ese sentido, se consideró la aplicación de la tutela judicial más amplia de los derechos fundamentales a favor de las personas, y

“[...] tratándose de procedimientos administrativos cuya resolución consista en la inhabilitación para el desempeño de un cargo en el servicio público, dicha restricción no podía surtir efectos **hasta en tanto existiera una sentencia firme, definitiva e inatacable de la autoridad jurisdiccional competente**, que expresamente estableciera que la conducta imputada está debidamente probada, así como la responsabilidad del infractor.”

El principio *pro homine* consistió en que se aplicó la norma interpretada en el sentido de que no podía vulnerarse su derecho a desempeñar el cargo, mientras que las restricciones a dicho derecho fueran plenamente acreditadas.

Del razonamiento anterior se derivó la Tesis XXVII/2012 que tiene el rubro: **SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. TRATÁNDOSE DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS, SÓLO PROCEDE CUANDO EXISTA RESOLUCIÓN FIRME.—**

10.- En el **SUP-REC-216/2012**, se solicitó la inaplicación del artículo 20 fracción II, de la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal, al señalar que el juicio ciudadano local sólo podía ser promovido por el titular del derecho afectado, sin que fuera válido admitir representación alguna.

Al respecto la Sala Superior sostuvo que dicha norma era condicionante para el derecho de acceso a una tutela judicial efectiva, pues imponía una modalidad para promover un asunto. Ya que, la regulación e imposición de cargas procesales para el ejercicio del derecho acceso a la justicia, no estaba prohibida por el sistema constitucional.

Sin embargo, no se advertía de qué manera podría contribuir a la operatividad del derecho de acceso a la justicia en los ciudadanos, la limitación para que un ciudadano promoviera a través de un representante. Por lo anterior, el TEPJF declaró la inaplicación, al caso concreto, de la mencionada norma, por considerarse contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta sentencia, se aplicó el principio *pro homine* al aplicar la norma que mejor favoreciera el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, por ello se consideró la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

11.- En el **SUP-REC-238/2012**, citada en el capítulo anterior. De la interpretación conforme se aplicó el principio *pro homine* al considerarse que la restricción al derecho a ser votado por cuestiones generales, y no bien especificadas por la norma impugnada, esta se declaró inconstitucional al caso concreto. Pues, al tratarse de requisitos de elegibilidad de ciudadanos que ejercen la función pública, la normatividad aplicable debía establecer los mínimos requisitos para el acceso a un cargo público, y así privilegiar el derecho a ser votado

Por lo tanto, era una restricción que excedía el ejercicio del derecho a ser votado de acuerdo con el artículo 35, párrafo II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con el 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con lo que dispone el artículo 1 de la norma fundamental.

12.- En el **SUP-JRC-292/2011**, citada en el capítulo anterior, en el cual se señaló el ejercicio de la interpretación conforme al bloque de constitucionalidad/convencionalidad aplicable, de ello se derivó en que la norma

impugnada vulneraba el derecho de replica de los sujetos excluidos de dicho precepto.

Por lo que, aún cuando no existieran señalados expresamente en el artículo en cuestión, tenían el derecho, aplicando el principio *pro homine*, que si se consideraban afectados en su persona o en el resultado de sus gestiones en materia electoral, podían acudir al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, a hacer valer su derecho de réplica, si es que el dirigente o titular del medio impreso correspondiente, no le satisfizo el ejercicio de dicho derecho.

13.- En el **SUP-CDC-6/2012**, citada en el capítulo anterior, la Sala Superior al haber estudiado los dos criterios, tanto el de la Sala Regional en Monterrey, y el de la Sala Regional en el Distrito Federal, y de realizar una interpretación conforme, concluyó que las condiciones de acceso a la tutela judicial debían contener una justificación constitucional y correspondía a los juzgadores el deber de garantizarlo mediante la interpretación más favorable a las personas, que garantice un acceso más amplio y eficaz para todos y cada uno de los medios de impugnación previstos en la LGSMIME.

Luego entonces,

[...] permitir a ciudadanos y candidatos la posibilidad de promover medios de impugnación en materia electoral a través de representantes, se concede una opción más para que dichas personas legitimadas puedan acudir ante la justicia, ampliando con ello, en términos de lo previsto en el artículo 1º de la CPEUM, los alcances del derecho fundamental de acceso a la justicia establecido en el artículo 17 de la Ley Fundamental, en aras de garantizar una tutela judicial efectiva mediante la interpretación más favorable en el análisis de los requisitos de acceso a la jurisdicción, en observancia a los principios constitucionales *pro homine* y *pro actione*.

En concreto el precepto legal impugnado era inconstitucional ya que constituía requisitos innecesarios y un obstáculo para que ciudadanos o candidatos estuvieran en aptitud jurídica de acceder a los tribunales en materia electoral.

14.- En la contradicción de criterio **SUP-CDC-7/2012**, citada en el capítulo anterior, la Sala Superior concluyó, después de una interpretación conforme al bloque de constitucionalidad/convencionalidad aplicable que debía potencializarse el ejercicio de los derechos de votar y ser votados, de libre expresión de los candidatos, el de información del electorado y el principio de elecciones libres y auténticas.

De dicha interpretación conforme se derivó el siguiente argumento:

Los derechos deben interpretarse de manera que se favorezca la protección más amplia hacia las personas (*pro homine*), a todas las personas por igual, con una visión interdependiente e integral, que el ejercicio de un derecho humano implica que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados; los cuales, no podrán dividirse ni dispersarse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.

Los principios de los derechos humanos mencionados en el párrafo anterior, tienen relación con los derechos de libre expresión, información e imprenta, en tanto que prevén que la manifestación de las ideas de los actores políticos no podrá ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, así como que el derecho de escribir no estará sujeto a censura, sino en el caso que afecte un derecho u otros límites constitucionalmente establecidos.

Que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

De igual manera, el derecho a la información en materia electoral constituye una prerrogativa fundamental que tiende a que la ciudadanía conozca de manera completa, veraz y oportuna, las condiciones reales de participación de los actores políticos, así como de los partidos políticos que los postulan y sus correspondientes plataformas ideológicas.

Se aplicó el principio *por homine* al señalar que debía los derechos involucrados debían ejercerse por todos los candidatos independientemente del tipo de candidatura. Así, se potencializaba el derecho de libre de expresión de un grupo de personas en caldiad de candaditas ,pues en ese contexto se encuentran en condiciones de competir bajo las mismas reglas y condiciones que los candidatos del principio de mayoría relativa, es decir, que no se vulneraba el principio de equidad de la contienda.

15.- En otro caso el **SUP-JDC-1/2013** citado en el capítulo anterior, de la interpetación conofrme realizada al bloque de constitucionaldiad/convencionalidd aplicable al caso concreto, el TEPJF estableció que el requisito impugnado era una restricción al derecho de ocupar un cargo público, puesto que, excedía en más del doble la exigencia de residencia prevista constitucionalmente que se requiere para cargos de mayor jerarquía. En ese sentido, se debía palicar la norma que mejor favoreciera el actor, el principio pro homine, pues el artículo en cuestión era considerado inconstitucional.

16.- En el **SUP-JDC-3134/2012** citado en el capítulo anterior, la Sala Superior realizó un control difuso de convencionalidad/constitucionalidad, al hacer un estudio del derecho de asociación relacionado con los derechos políticos, a partir de una interpretación conforme al bloque de normas aplicable, lo que derivó en la

aplicación del principio *pro homine* y en la obligación de las autoridades electorales de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho político electoral de asociación.

17.- El **SUP-JDC-1080/2013** citado en el capítulo anterior, de la interpretación que realizó el órgano electoral jurisdiccional se aplicó el principio *pro homine*, en el sentido de que los lineamientos aprobados por el Consejo General, leídos en armonía con las otras normas aplicables conducía a cualquier autoridad a, tomar medidas encaminadas a darle eficacia el principio *pro homine*. En todo momento dicha autoridad, tiene el deber de interpretar las normas relativas a los derechos humanos, de conformidad con lo previsto en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte, a fin de hacer prevalecer el principio *pro homine*.

En el caso concreto, el acto para evitar la desigualdad entre el hombre y la mujer, era considerado *pro homine*, el cual estaba sustentado en en la parte final del párrafo segundo del artículo 1 de la CPEUM y a la CADH.

Esta sentencia resulta relevante porque a través del ejercicio de interpretación conforme por el TEPJF, se establecieron dos criterios: la procedencia del JDC para la integración de los órganos electorales federales y la efectividad de la igualdad de género en el ejercicio de los derechos político-electorales, implica medidas que al ser razonables e idóneas maximizan estos derechos.

18.- En el **SUP-REC-49/2013** citado en el capítulo anterior, después de la interpretación conforme se decidió una norma que mejor favorecía el registro del candidato a diputado local en el Estado de Oaxaca.

Lo anterior en el sentido que, existían dos normas que podía ser aplicables, y del estudio realizado por el TEPJF se consideró aquella que restringía menos el derecho a ser votado. La aplicación de esta norma, tenía que ver con la que más favorecía a la persona, es decir, al principio *pro homine*.

19.- En el **SUP-JRC-121/2013** citado en el capítulo anterior, en el control difuso de constitucionalidad/convencionalidad que realizó el TEPJF se observó que los candidatos postulados por los partidos políticos estaban legitimados de manera autónoma para promover el juicio de revisión constitucional electoral, contra las determinaciones de las autoridades electorales que decidan sobre los resultados y validez de las elecciones, así como contra el otorgamiento de las constancias respectivas.

En ese sentido, se amplió la norma, en una maximización del derecho de acceso a la justicia, lo que implicó una progresividad de dicho derecho en el ámbito electoral.

## **Capítulo IV. El principio de progresividad en materia electoral.**

En este apartado, se estudiará el concepto del principio de progresividad de los derechos humanos y en particular en las resoluciones en materia electoral. Hay que tomar en consideración que no podría estarse hablando en la actualidad de los derechos humanos si no los acompañara una historia progresista en su aplicación, reconocimiento, ejercicio, protección y crecimiento. Es decir, en los Estados modernos y democráticos o en vías de consolidación democrática, el principio de progresividad ha sido el factor de movimientos importantes, junto con el principio *pro homine* de avances en la eficaz protección de los derechos humanos.

### **a) El principio de progresividad y los derechos humanos.**

El artículo 29 fracción a) y b) de la CADH, establece que ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de que “limite el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad *que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados*”.

Es un principio relacionado con la evolución de la protección de los derechos humanos, en instrumentos y por instituciones internacionales, también conocido como principio de “integridad maximadora de los derechos”. Implica el desarrollo y amplitud de protección de los derechos humanos y en ningún momento pueden ser restrictivos o ser aplicados con una menor protección de la que ya se ha aplicado con anterioridad.

Este principio implica por su contenido una obligación particular al Estado de no ir en contra de los derechos ya reconocidos. De esta manera (García Ramírez y Morales Sánchez, 2011:99):

“La progresividad de los derechos humanos “establece la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución en esta tarea”.

Si bien el principio de progresividad tiene sustento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, al establecer la obligación de los Estados Partes de lograr el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), esto no significa que dicha progresividad sólo se dé en el ejercicio de estos derechos. Sino también, de los derechos civiles y políticos.

Una vez alcanzado un determinado nivel de protección de los derechos, el

legislador está restringido a establecer retrocesos frente dicho nivel de protección. En ese sentido, la propia jurisprudencia internacional se ha referido particularmente al principio de progresividad y la garantía de no regresividad con respecto a la obligación del Estado en avanzar constantemente en la protección, a fin de lograr la plena realización del derecho (Calvo, 2011:70).

Para Sadra Serrano y Daniel Vázquez el principio de progresividad está relacionado con las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos que a la vez tienen la obligatoriedad de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad. Cada una de estas exigencias debe tener un contenido esencial mínimo así como aspectos que no necesariamente serán de cumplimiento inmediato, pero que el Estado está obligado a adoptar para tener un cumplimiento progresivo en un breve lapso: esta es la obligación de progresividad. (Serrano, 2013:14)

La progresividad de un derecho es gradual, es decir, a partir de un estándar mínimo de ejercicio y protección del derecho se va adquiriendo su ampliación, su progreso de menos a más. El progreso patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En ese sentido, los derechos humanos regulados en los tratados internacionales son el parámetro mínimo a observar y a partir de ahí, se realiza su progreso, el cual, sólo se da a través de las acciones o medidas tomadas por los Estados.

Si bien el principio de progresividad, tiene que ver con el avance y la manera en que cada derecho se va posicionando y realizando en el Estado, en algunos casos, la diferencia entre los derechos civiles y políticos y los DESC radica en que los primeros tienen la característica de ser ejercidos de manera inmediata, en cambio, los segundos, tienen un cumplimiento de forma más expansiva, es decir, gradual de su efectivización. Para Serrano y Vázquez, lo anterior, no debe darse por sentado, puesto que, habrá casos en que ciertas obligaciones de los derechos civiles y políticos serán progresivas y en otras, en que los DESC (Serrano, 2013:125)

La expansión progresiva de la protección de los derechos humanos, no es un hecho reciente citado para el posicionamiento en los sistemas jurídicos nacionales, sino que desde la adopción de un Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), por decir una época, a mediados del siglo pasado, se viene estableciendo. En otras palabras, en los países democráticos la progresividad en la implementación y reconocimiento del DIDH ha venido observándose de paralelamente. Traduciéndose en la manera en que cada derecho emanado de los DIDH se inserta en el derecho interno y es interpretado por el Estado.

Asimismo, podría considerarse que desde la historia y la filosofía de los derechos humanos, su reconocimiento e implementación primero a nivel político y después en los textos jurídicos, también ha conllevado una progresividad que después se ve reflejada en la toma de decisiones de los Estados. Este principio, es inherente a la naturaleza de los derechos humanos, pues cuenta con “[...] la tendencia hacia la extensión de su ámbito de manera continuada e irreversible tanto en el número y contenido de los derechos protegidos como en la eficacia y vigor de los mecanismos e instituciones nacionales e internacionales de protección” (Nikken, 2010:121).

En ese sentido, el principio de progresividad, se deriva no sólo de la integración del DIDH al derecho interno, que aterriza en la conformación de un bloque de constitucionalidad/convencionalidad, sino en que de la interpretación conforme en un caso específico, para la adopción de la mejor medida de protección, en gran número de los casos, se potencializa el ejercicio y tutela de un derecho humano, es decir, se aplica el progreso o la expansividad de su aplicación.

En la práctica, el principio de progresividad debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que afecte derechos. Se trata de evaluar a quién beneficia la medida, a quién perjudica, en qué medida cumple el derecho y, en su caso, cómo lo amplía. De disminuir su alcance en alguna forma, estaremos frente a una regresión prohibida (Serrano, 2013:125)

Por otra parte, la progresividad en la implementación de los derechos no pueden “echarse hacia atrás”, es decir, no pueden ser regresivos de su evolución expansiva, a menos que se den de manera justificada por el Estado, cuando exista una limitante razonable y necesaria. Esto último, para algunos autores como Perdo Nikken la regresividad es ilegítima en materia de derechos humanos, cuando cada vez más existe la protección de más derechos y se crean mecanismos que garantizan su ejercicio.

En México, con la resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011 de la SCJN, quedó en cuestionamiento lo siguiente: ¿qué pasará con aquellas sentencias en las que se ha aplicado el principio de progresividad, cuando se ejerce el principio *pro homine*, aun habiendo una restricción de la CPEUM?.

En la materia electoral, existen criterios adoptados por el TEPJF en los cuales, por ejemplo, se ha ampliado el ejercicio de los derechos político-electorales, en tratándose de la suspensión de los derechos político-electorales a la luz del artículo 38 constitucional y el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos

Humanos; y por otra parte el derecho a la libertad de expresión en relación con el artículo 41 constitucional y el 12 de la CADH.

## b) Análisis de las sentencias emitidas por el TEPJF.

### Aplicación del principio de progresividad.

En este apartado se realiza un estudio a las sentencias en las cuales el TEPJF ha aplicado el principio de progresividad, si bien esta figura, puede ser utilizada de manera tácita, pues al momento de expresar el ensanchamiento de un derecho a través de la aplicación de una norma o de una interpretación más favorable a la persona, se puede estar realizando un ejercicio de progresividad del derecho. Por otro lado, la autoridad también, puede explicitar la intención de hacer uso de dicho principio en el contexto de la interpretación conforme o en la aplicación del *pro homine*.

En otras palabras, el ejercicio hermenéutico tanto de la interpretación conforme como del *pro homine*, confieren en un porcentaje alto, la posición de progresividad de los derechos, reglas o principios involucrados. Así, las sentencias en esta parte analizadas, pudieron ser estudiadas en los capítulos anteriores y, por tanto, aquí sólo serán referidas en la parte correspondiente al principio que compete en este capítulo.

1.- En el **SUP-JDC-695/2007, caso "Hank Rhon"**, se estudió la interpretación conforme y la maximización del derecho a ser votado a partir de la aplicación de la interpretación que mejor favorecía al actor. En ese sentido el TEPJF, hace una explicación de la progresividad y ampliación de los derechos fundamentales al señalar que su protección la deben observar todas las autoridades en el ámbito de su competencia, y esa es la cualidad *expansiva de esos derechos, porque los consagrados por una autoridad federal pueden ser ampliados por las demás autoridades en sus ámbitos espacial y personal de validez*.

El TEPJF estableció que **se debía maximizar el derecho a ser votado** establecido en la propia Constitución (a. 35, fracción II) y en la CADH (a. 23), ya que en caso de limitaciones no justificadas se debían potenciar los alcances de los derechos según la doctrina internacional de los derechos humanos y el **principio *pro persona*** que implica, elegir la interpretación más favorable a los intereses del ser humano.

En ese sentido, al potencializar el derecho a ser votado, el órgano jurisdiccional realiza un "ensanchamiento" de la aplicación del derecho, resultando un avance de su protección en el caso concreto, y como antecedente para casos posteriores, del derecho al sufragio pasivo. De esta manera, no podría restringirse por las mismas

cuestiones analizadas en la sentencia, sólo si existieran otros supuestos que pudieran, de alguna manera, restringir el derecho sustentándose en un test de ponderación.

2.- Uno de los primeros casos fue el **SUP-JDC-2766/2008**, en donde el TEPJF inaplicó una norma por ser inconstitucional en el caso concreto, sin embargo, no expuso un control de convencionalidad de manera exhaustiva.

Se trataba de la impugnación del artículo 154 de la Ley Electoral del Estado de Aguascalientes, porque contravenía el párrafo segundo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución federal, ya que restringía la actuación de los militantes de los partidos políticos y limitaba la facultad de promover la participación de los ciudadanos, al regular, de manera excesiva, los actos de precampaña.

El tribunal indicó que el artículo 9 constitucional establecía que no era posible coartar el derecho de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, particularmente, para tomar parte en los asuntos políticos del país. Así como, en consonancia plena con diversos instrumentos jurídicos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En su argumentación, señaló que los instrumentos indicados determinaban que el derecho de reunión y la libertad de asociación eran parte de los derechos fundamentales del hombre, que no admitían restricción alguna que hiciera restrictivo su ejercicio sino que, por lo contrario, debía interpretarse en un sentido que **potenciara o ampliara sus alcances jurídicos**.

3.- El **SUP-RAP-0075/2010**, analizado en los capítulos anteriores, conlleva la cláusula de la interpretación conforme, la aplicación del principio *pro homine* y en consecuencia el de progresividad. Puesto que, al haber realizado un ejercicio de ponderación a partir de un bloque de constitucionalidad/convencionalidad aplicable al caso concreto, se estableció que debía potencializarse el ejercicio de los derechos involucrados (de expresión, de reunión y de asociación) y tener como resultado una interpretación estricta y restrictiva de las limitaciones a dichos derechos.

En ese sentido el principio de progresividad tuvo que ver con ampliar el derecho a la libertad de expresión y de reunión, puesto que **era excesiva la limitación que se pretendía y que no era necesaria en una sociedad democrática**. Por lo que,

se un funcionario, podía asistir al cierre de campaña de los candidatos a diputados federales en calidad de militante, por ser un día inhábil. Además, podía ejercer ejerció su derecho de libertad de expresión sin promover el voto a favor de los candidatos y del partido político que los postula, o bien, encabezar el mitin.

Lo anterior, si bien son limitantes al derecho, no podía ir más allá de ello, pues de lo contrario se vulneraría, de más, su ejercicio. Por lo tanto, la progresividad está en permitir realizar el derecho tomando en cuenta las mínimas limitaciones, de esta manera, se amplía su actuación.

4.- En el **SUP-REC-02/2011**, analizado en los capítulos anteriores, conllevó la aplicación del principio de progresividad en el sentido de que el ejercicio del derecho a ser votado dentro de los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas, debe ser considerado de acuerdo al derecho a la autodeterminación de lo pueblos, norma que integra el sistema jurídico mexicano.

Es decir, que éste último derecho se potencializa en el sentido de que, puede ser ejercido y puede establecer las condiciones o las limitaciones para, en este caso, el derecho a ser votado. Siempre y cuando, dichas restricciones, estén consideradas en las limitantes indicadas por los TIDH y la Constitución o dentro del bloque de constitucionalidad/convencionalidad. Por ello, también, la Sala Superior amplió su competencia para conocer de la inaplicación de leyes del sistema normativo indígena, que hayan realizado las Salas Regionales.

5.- La sentencia **SUP-JDC-12624/2011**, citada en los dos capítulos anteriores, ha sido de las resoluciones más relevantes y estudiadas, en el sentido de que a través del control difuso de convencionalidad/constitucionalidad, se modificó un acuerdo impugnado emitido por el IFE, y que dio paso a la materialización de un derecho que por sí solo, no lo hubiera logrado.

De la interpretación conforme y de la aplicación del principio pro homine, el de progresividad se concreta en que, el principio de igualdad de género se materializó al haberse estudiado el artículo 219 de COFIPE, estableciendo que indeptendientemente de cómo se eligieran las candidaturas, dicha regla debía ser cumplida. En ese momento, el derecho igualdad entre el hombre y la mujer, alcanzó un progreso que ya no puede ser retroactivo. De la misma forma, el derecho a ser votada tuvo una consecuencia que se concretizó como no se había visto en la integración del Congreso de la Unión.

Por otra parte, también el principio de progresividad se estableció al “ensanchar” el derecho a la tutela judicial efectiva, al señalar que las actoras, al ser militantes de diversas instituciones políticas y con la sola aprobación del acuerdo en el que se establecen las cuotas de género tendientes a lograr un equilibrio en la participación de los hombres y mujeres en los cargos de diputadas y senadoras de mayoría relativa, tenían el interés jurídico de impugnarlo a través del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Ya que, podían estar en la posibilidad real de ser postuladas a los cargos de elección y ser afectadas en sus derechos político- electorales.

6.- En el **SUP-REC-238/2012** citado en los capítulos anteriores, se aplicó el principio de progresividad al establecer que los requisitos de elegibilidad de ciudadanos que ejercen la función pública, la normatividad aplicable debía establecer los mínimos requisitos para el acceso a un cargo público, y así privilegiar el derecho a ser votados. Es decir, que los servidores públicos debían tener claros los requisitos para ser electos, de igual forma que otro ciudadano que en el momento que quiera ser votado los tiene esclarecidos.

Al momento de inaplicar la norma impugnada, se amplía el derecho a ser votado, pues se exige al poder revisor de la norma que establezca normas claras para el ejercicio de los derechos humanos, en aras de su mejor protección.

7.- En la sentencia **SUP-REC-171/2012** se impugnó la declaración de validez de la elección de Ayuntamiento de Puerto Peñasco, Sonora, así como la constancia de mayoría relativa de la planilla postulada en candidatura común por los Partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Verde Ecologista de México (PVEM).

El partido actor planteaba que había existido una vulneración al principio constitucional de separación Iglesia-Estado, porque el candidato del PRI difundió propaganda religiosa.

Lo relevante de esta sentencia, fue que para entrar al estudio de la resolución impugnada, se realizó un análisis sobre la procedencia del recurso de reconsideración y la posibilidad de controvertir las sentencias de fondo emitidas por las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por inconstitucional.

La Sala Superior especificó que en otros casos había privilegiado el acceso efectivo a la tutela judicial, permitiendo que el recurso de reconsideración fuera un

medio de impugnación que sirviera para materializar y hacer efectiva una interpretación relativa una norma constitucional. Asimismo concretó que:

La procedencia del recurso de reconsideración se ha enmarcado, en una idea de progresividad para salvaguardar los derechos fundamentales consagrados en la norma suprema, y aquellas disposiciones o principios del orden constitucional y que conviven en un esquema de complementariedad con los derechos humanos, encontrando un balance y dotando así de sentido a lo previsto en la norma fundamental.

También agregó que, si la Sala Superior era la facultada para revisar los fallos de las Salas Regionales, vía recurso de reconsideración, entonces un aspecto a ponderar respecto a su procedencia era la importancia constitucional que contenía el asunto. En otras palabras, si la Sala Regional explicaba o establecía el alcance y el contenido de una norma constitucional, entonces la Sala Superior a través del recurso de reconsideración analizaría si esa interpretación al caso concreto, era adecuada.

Ahora bien, en la sentencia aludida, la Sala Regional estudió e interpretó la vulneración al principio de laicidad establecido en el artículo 130 constitucional fijando un alcance y la irregularidad denunciada, así que la Sala Superior para verificar si dicha interpretación era la debida, señaló que procedía el recurso de reconsideración no sólo cuando una Sala Regional inaplicaba una norma por considerarla inconstitucional, sino por otras dos cuestiones:

- 1.- por la finalidad de: “maximizar el derecho humano de acceso a la tutela judicial efectiva”
- 2.- cuando la Sala Regional interpreta de manera directa algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Con estas dos características que estableció el TEPJF para conocer de impugnaciones vía recurso de reconsideración, derivan en el ensanchamiento y progresividad de aplicación, del derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que permite que no se deje de manera alguna, indefensa la reclamación de algún acto de las Salas Regionales que involucren la protección y aplicación de los derechos humanos.

8.- En el **SUP-RAP-72/2011** se impugnó una resolución del Instituto Federal Electoral, que obligaba al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) a entregar información solicitada por un ciudadano, relacionada con la organización, conservación y preservación de sus archivos. Luego que el PVEM señaló que era se trasgredía el principio de certeza al ordenarle que entregara la información en

las condiciones en que la poseyera, en un plazo no mayor a diez días hábiles, pues se encontraba remodelando sus oficinas, y le era imposible tenerla.

La autoridad responsable, determinó que la información solicitada debía entregarse al solicitante, al argumentar que tanto el principio de máxima publicidad y el acceso inmediato a ella, promovían un eficaz ejercicio del derecho a la información.

La Sala Superior señaló que se razonó adecuadamente con el cumplimiento de la CPEUM y la ley en materia de acceso a la información, pues ésta no culminaba con la simple argumentación del partido obligado de que no podía proporcionar lo solicitado, porque quien tenía la información bajo su cuidado se encontraba en reestructuración o remodelación.

En ese sentido, el partido político estaba obligado a exponer los razonamientos de por qué la reestructuración o remodelación de sus oficinas eran causa para aplazar el cumplimiento de la obligación de entregar la información pública. Al no hacerlo, volvería ineficaz el ejercicio del derecho de toda persona a estar informada.

En esta sentencia la progresividad del derecho vulnerado consiste en que, el hecho de que existan actos fuera del alcance del demandante que estuviera realizando el partido político, y que esas acciones no tuvieran relación con el derecho en discordia, no era razón suficiente para limitar el derecho humano y volverlo ineficaz.

9.- En el **SUP-JRC-292/2011** citada en los dos capítulos anteriores. Por lo tanto, al derivarse de un control difuso de constitucionalidad/convencionalidad iniciado por una interpretación conforme, pasando por el principio *pro homine*, finalmente el principio de progresividad se concreta en el momento en que el TEPJF señaló que cualquiera de los sujetos no contemplados en la norma impugnada, independientemente de tener que estar estipulados en la ley, si se consideraban afectados en su persona o en el resultado de sus gestiones en materia electoral, podía acudir al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, a hacer valer su derecho de réplica, si es que el dirigente o titular del medio impreso correspondiente, no le satisfizo el ejercicio de dicho derecho.

Dicho lo anterior, es una manera de ampliar y maximizar la protección y ejercicio del derecho de réplica por otras personas.

12.- El **SUP-JDC-1080/2013** citado en los dos capítulos anteriores, tiene que ver con el principio de progresividad, porque derivado del control difuso de constitucionalidad/convencionalidad y de la aplicación de la norma que más favorezca (el principio *pro homine*), se realizó una expansión de la aplicación del derecho de acceso a la justicia y del derecho a integrar órganos de autoridad electoral.

De igual forma, se ensanchó el derecho a integrar las autoridades electorales federales respecto al derecho de igualdad entre el hombre y la mujer. En ese mismo tenor, se amplió el criterio sobre que las autoridades electorales están obligadas a respetar, proteger y observar los derechos humanos.

Esta sentencia resulta relevante porque a través del ejercicio de interpretación conforme por el TEPJF, se establecieron dos criterios: la procedencia del JDC para la integración de los órganos electorales federales y la efectividad de la igualdad de género en el ejercicio de los derechos político-electorales, implica medidas que al ser razonables e idóneas maximizan estos derechos.

13.- En el **SUP-REC-49/2013** citado en los capítulos anteriores, en este caso del análisis de dos normas aplicables al actor respecto a su registro como candidato a Diputado local, después de observar al bloque de constitucionalidad/convencionalidad aplicable, se obtuvo la norma que mejor lo protegía. En ese sentido, el principio de progresividad consistió en que se ensanchó el derecho a ser votado consistente en que la restricción estipulada en la norma era menos limitante.

14.- En el **SUP-JRC-121/2013** citado en los dos capítulos anteriores, derivado del control difuso de constitucionalidad/convencionalidad que realizó el TEPJF a partir de una interpretación conforme, se estipuló que los candidatos postulados por los partidos políticos estaban legitimados para promover el juicio de revisión constitucional electoral, contra las determinaciones de las autoridades electorales que decidan sobre los resultados y validez de las elecciones, así como contra el otorgamiento de las constancias respectivas.

En ese sentido, dicha decisión tenía que ver con la aplicación de una interpretación que mejor favorecía al actor, conllevando una progresividad, ya que se expandió el derecho de acceso a la justicia, así como el derecho a ser votado, de los candidatos postulados por los partidos políticos, para conocer de los resultados y la validez de las elecciones.

### **c) Contradicción de tesis 293/2011 de la SCJN.**

Con el criterio generado a partir del estudio realizado por la SCJN a la situación de los tratados internacionales y la Constitución frente a las normas de protección de los derechos humanos, en el que se concluyó que no existe una jerarquía normativa en la que los TIDH y la Constitución se encuentre posicionados arriba o abajo, sino que lo que prevalecía era la primacía de los derechos humanos. Un catalogo de ellos aplicables para los casos a aplicarse.

Sin embargo, se señaló que al existir restricciones en la Constitución respecto a un derecho humano, está debía prevalecer respecto a otras normas que regulen el mismo derecho en los TIDH o a jurisprudencia internacional.

Por lo anterior, en este apartado, se busca señalar algunas sentencias en las cuales el TEPJF, antes del criterio arriba descrito, ha ensanchado los derechos a través de la aplicación de un control difuso de constitucionalidad/convencionalidad en el que se utilizó la norma que mejor favorecía a las personas, que en consecuencia, trajo la expansión de los derechos político-electorales, en casos en donde no se aplicó la restricción indicada en la Constitución sino el TIDH.

Por lo tanto, qué pasará con las siguientes sentencias que emita el TEPJF si, ¿tendría que aplicar el criterio estipulado por la SCJN, respecto a las restricciones, o tendría que ser progresista en la protección de los derechos humanos aplicando el principio *Pro homine*?

### **Suspensión de derechos políticos. Artículos 35 y 38 constitucional.**

Las sentencias aquí analiadas tienen el objetivo de mostrar que la restricción estipulada en el artículo 38 de la Constitución, ya ha sido interpretada a la luz de los TIDH, aplicándose así, el principio *pro homine* y de progresividad.

1.- De las primeras sentencias en las que se maximizaron los derechos político-electorales, fue el **SUP-JDC-20/2007, el caso Hernández**, en el cual se impugnaba la imposibilidad de ejercer los derechos político-electorales, al no habersele emitido, al demandado, su credencial para votar. Lo anterior, porque fue suspendido de sus derechos por haber sido sentenciado por la comisión de un delito que merecía pena corporal. Sin embargo, se le concedió el régimen de

prelibertad y a pesar de haber presentado una copia simple de la sentencia no se le entregó el documento en comento.

En su razonamiento la Sala Superior, determinó que si bien los derechos político-electorales no son derechos absolutos sino que pueden tener restricciones, en la legislación, y ser objetivas, razonables y responder a un fin legítimo; en ese sentido, atendiendo a las circunstancias del caso, no existía una necesidad que justificara mantener la suspensión de los derechos político-electorales cuando ya se había sustituido la pena de prisión con el régimen de pre liberación.

Lo anterior se fundamento haciendo una interpretación conforme al bloque aplicable, por ejemplo la jurisprudencia internacional, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como el caso *Hirst vs Reino Unido*, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de la Suprema Corte de Canadá en el caso *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, entre otros instrumentos internacionales, con los cuales fijó su razonamiento al señalar que existía una tendencia internacional hacia una minimización del *ius puniendi* del Estado a favor de la readaptación de los individuos y hacia proscribir la limitación de los derechos político-electorales cuando ella no está justificada.

Finalmente señaló que la suspensión de derechos, estaba ligada con la privación de la libertad y ésta al extinguirse, la rehabilitación de los derechos político-electorales operaba de manera *ipso facto*. Aún y cuando, existiera una preliberación. Por lo tanto, a partir de la interpretación conforme se aplicó aquella más favorable que protegía los derechos político-electorales del actor.

Otros casos en el cual se maximizó el derecho a ser votado en la misma línea en que se resolvió el SUP-JDC-20/2007, fueron el **SUP-JDC-85/2007, Caso “Pedraza”**, en cual se destaca lo señalado por el TEPJF sobre que los derechos humanos reconocidos en la Constitución no deben traducirse como un catálogo rígido, invariable y limitativo de derechos, que deba interpretarse de forma restringida, ya que ello desvirtuaría la esencia misma de los derechos fundamentales.

Por el contrario, debían pensarse como principios o lineamientos mínimos; los cuales, al no encontrarse constreñidos a los consignados de manera taxativa en la norma constitucional, debían considerarse susceptibles de ser ampliados por el legislador ordinario, o por los TIDH ratificados por el Estado mexicano.

El **SUP-JDC-98/2010, caso “Orozco Sandoval”**, en el que el TEPJF revocó la suspensión de sus derechos político-electorales, en virtud de haberse dictado el auto de formal prisión por delito no grave.

Basándose en una interpretación conforme a la Constitución y los Tratados Internacionales. La resolución tenía que ver con la siguiente cuestión: ¿la suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano prevista en la fracción II del artículo 38 Constitucional local sólo procede cuando se prive de la libertad; o bien, debe entenderse desde la fecha del auto de formal prisión hasta que se pronuncie la sentencia absolutoria en el proceso respectivo?

Para ello el TEPJF señaló que la suspensión de los derechos políticos debía valorarse a la luz de principios y derechos establecidos tanto en la Constitución y en los Tratados Internacionales, y la jurisprudencia, es decir, a partir del sistema jurídico que regula el derecho a ser votado, por ejemplo:

- a) La presunción de inocencia (Declaración Universal de Derechos Humanos artículo 11, párrafo 1; Convención Americana de Derechos Humanos artículo 8, párrafo segundo; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre 26, párrafo primero)
- b) El derecho a ser votado (Convención Americana de Derechos Humanos artículo 23)

De acuerdo a la valoración de todas las normas, el TEPJF señaló que ese ejercicio de valoración se apegaba al **principio de interpretación conforme con la Constitución** y explicó cuando debe ser ejercido:

[...] al existir un enunciado normativo de leyes ordinarias que admita la posibilidad de ser interpretado en dos o más sentidos diferentes y opuestos, de los cuales uno resulte acorde o conforme a una regla o principio constitucional y los otros conduzcan al establecimiento de normas opuestas al ordenamiento de mayor jerarquía, debe prevalecer el primer sentido como interpretación válida, ante la presunción de que en un sistema jurídico, que reconoce como base fundamental a una Constitución y que consagra el principio de supremacía constitucional, debe presumirse su cumplimiento, salvo evidencia en contrario.

De esta forma, al ponderar y aplicar el principio *pro homine* a través de dicha interpretación, se seleccionó o adoptó el sentido de la norma jurídica que resultara más adecuada a la Constitución y se propició, entonces, la maximización de ésta como norma suprema del ordenamiento jurídico.

El TEPJF argumentó que de acuerdo con esa interpretación, era elegible al cargo de Gobernador del Estado de Aguascalientes quien estuviera sujeto a un proceso criminal, por delito que mereciera pena corporal, si se encontraba disfrutando del

beneficio de libertad. En ese sentido, el principio de progresividad se veía reflejado en la expansión, del derecho a ser votado al permitir que las personas en la situación protagonista del caso analizado, podía ejercer el sufragio pasivo.

Otra sentencia fue el **SUP-REC-168/2012** en la que se impugnó la inaplicación implícita del contenido del artículos 1º, 35 párrafo II, y 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 74 de la Constitución Política, del Estado de Jalisco y artículo 11 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, por haberle revocado la constancia de mayoría a la candidata electa, al considerar una supuesta inhabilitación que abarcaba la suspensión del derecho político electoral de ser votado.

La Sala Superior señaló que si bien el derecho político de ser votado, en su vertiente de acceso a un cargo público, está sujeto a las cualidades que establezca la ley, en el caso, la sentencia reclamada consideró indebidamente declarar inelegible a la actora, por una sanción administrativa que aun se encontraba *sub judice*.

Para el caso concreto, el Tribunal indicó que el respeto al principio de presunción de inocencia y a la garantía judicial de debido proceso reconocidas en la Constitución Federal, en los instrumentos internacionales, y con el propósito de maximizar el derecho político electoral de ser votado, en su vertiente de acceso al cargo y mediante la interpretación más favorable, la inhabilitación para ejercer un cargo de servicio público, debía basarse en criterios objetivos y razonables.

Para ello, conforme a la interpretación sistemática:

“[...] de los artículos 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14, apartado 2, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado 2 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos que han sido ratificados por el Estado Mexicano, la presunción de inocencia implica, por un lado, la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento jurisdiccional o administrativo en forma de juicio, las consecuencias previstas para un delito o infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad<sup>9</sup>, asimismo, el que un derecho político electoral no puede restringirse salvo en aquellos casos en los que exista una sentencia ejecutoriada emitida por una autoridad judicial o juez competente.”

En ese sentido, la Sala Superior señaló que con una tutela judicial más amplia de los derechos fundamentales a favor de las personas, y

“[...] tratándose de procedimientos administrativos cuya resolución consista en la inhabilitación para el desempeño de un cargo en el servicio público, dicha

restricción no podía surtir efectos **hasta en tanto existiera una sentencia firme, definitiva e inatacable de la autoridad jurisdiccional competente**, que expresamente estableciera que la conducta imputada está debidamente probada, así como la responsabilidad del infractor.”

Del razonamiento anterior se derivó la Tesis XXVII/2012 que tiene el rubro: **SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. TRATÁNDOSE DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS, SÓLO PROCEDE CUANDO EXISTA RESOLUCIÓN FIRME.—**

Como se puede observar, en esta última sentencia conluyó en la creación de la tesis arriba citada en la que, la restricción solo se tomará en cuenta cuando exista una resolución firme. Sin embargo, no hay pasar de lado, que entre las distintas resoluciones arriba mencionadas se encuentra involucrado el principio de presunción de inocencia, el cual es también constitucional y no es una restricción al ejercicio de los derechos.

En los casos arriba señalados y en otros como el Caso Godoy o el Caso , el TEPJF estipuló que sólo se actualiza la suspensión de los derechos político-electorales cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad; así que, cuando una pena corporal impuesta es sustituida por cualquier otra que no implique privación de la libertad, la suspensión de derechos político-electorales concluirá de tal manera que se restituyan plenamente, en virtud de que la suspensión de derechos depende directamente de la privación de la libertad.

Una última sentencia sobre la suspensión de derechos político electorales es el **SUP-REC-58/2013**, en el cual la Litis se concentró en el análisis de la interpretación conforme realizada por la Sala Regional , en la cual se buscó determinar si el requisito de elegibilidad, consistente en no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal, previsto en la última parte de la fracción V del artículo 102 de la Ley Orgánica de los Municipios de Tabasco, era compatible con el derecho político-electoral a ser votado y si, resulta aplicable al caso en el que el actor señalaba que ya había cumplido una pena y que al setar el libertad podía ejercer el derecho al sufragio pasivo.

Como se observa, el presente asunto se relaciona con la constitucionalidad de un requisito de elegibilidad previsto en la legislación del Estado de Tabasco y no de un supuesto de suspensión de derechos en términos del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, sustantivamente, en el sentido de la resolución se termina por maximizar el derecho a ser votado frente a una norma que suspendía los derechos políticos.

En efecto, el presente recurso está relacionado con la causal de elegibilidad prevista en el artículo 102, fracción V, de la Ley Orgánica de los Municipios de Tabasco, lo cual implica que dicha causal debe analizarse como una limitante al derecho a ser votado en términos de la fracción II de artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de las calidades, circunstancias, requisitos y condiciones que establezca la legislación, y bajo un test de ponderación.

Si bien, de la interpretación conforme realizada por la Sala Regional responsable, se consideró que una vez purgada la pena impuesta, la persona está en condiciones de participar como candidato, en virtud de ensanchar al máximo el ejercicio del derecho de votar y ser votado, de permitir la readaptación y reinserción social del infractor; su decisión fue incorrecta al sólo basarse en la armonización de las normas aplicables y en el principio pro homine de dicha interpretación.

Es decir, no se observó la norma impugnada era inconstitucional, y por ello, procedía su inaplicación al caso concreto, pues era contraria a los artículos 1 y 35, fracción II, de la CPEUM, así como a los tratados internacionales, al tratarse de una clausula normativa que se opone a la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

\* Al observar las sentencias arriba citadas, se puede concluir que la suspensión de derechos políticos ya contiene una línea jurisprudencial progresista, por lo que, si en un futuro se presenta algún caso similar en que esté involucrado alguno de ellos, el TEPJF debería continuar con la misma línea, pues al ser un Tribunal constitucional le corresponde salvaguardar los derechos y garantizar su protección, así como maximizar su aplicación.

### **Un caso sobre el derecho a la libertad de expresión.**

El siguiente caso se señala en esta última parte, sólo como corolario a lo estipulado en la contradicción de tesis 293/2011, en el sentido de que en ella se estableció que las restricciones establecidas a la libertad de expresión en el artículo 41, Base III, Apartado A, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no podían considerarse inconvencionales. Esta sentencia fue emitida antes de que se resolviera la contradicción arriba señala.

Es el **SUP-JDC-1749/2012**, en el que se solicitó la declaración de la inconvencionalidad y la consecuente inaplicación de las disposiciones del ordenamiento jurídico mexicano, que prevén la prohibición para que personas

físicas o morales, a título propio o por cuenta de terceros, contraten propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

Es decir, la inconventionalidad del artículo 41, Base III, Apartado A, penúltimo párrafo, de la CPEUM, ya que vulneraba el derecho humano de libertad de expresión consagrado en normas convencionales.

En esta sentencia la Sala Superior hace un estudio exhaustivo de lo que debe entenderse por control de convencionalidad y sus alcances con la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, así como una interpretación conforme al bloque aplicable, y como resultado, el TEPJF estableció que la Constitución Federal **no** era susceptible **del control de convencionalidad planteado** por el actor, ya que en el propio sistema de control de la convencionalidad,

“la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sigue ocupando la cúspide del orden jurídico mexicano;...los jueces están obligados a dejar de aplicar normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia,<sup>45</sup> **pero no hay base jurídica alguna que permita desprender que es posible que los juzgadores realicen un ejercicio de compatibilidad de la Constitución Federal a los tratados internacionales ratificados por México y, mucho menos, tratándose de preceptos constitucionales que establezcan, en su caso, restricciones o limitaciones a derechos humanos.**”

Al respecto enfatizó que la suma de la Constitución y los tratados es obligatoria, por lo que **no se deben interpretar los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales, sin la Constitución o por encima de esta última. Así que:**

“ el control de convencionalidad implica que, cuando se planteen discrepancias entre normas convencionales y constitucionales, los tratados internacionales en materia de derechos humanos deberán interpretarse en forma armónica con la Constitución Federal, de manera que se garantice la mayor protección, atendiendo al principio *pro personae*, **salvo que se trate de limitaciones o restricciones establecidas expresamente en la Constitución.**

Lo importante en cuanto al control de convencionalidad radica en armonizar los preceptos de la normativa doméstica con los tratados internacionales, con el propósito esencial de brindar la mayor protección a los derechos humanos, pero

---

<sup>45</sup> El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó este criterio y lo plasmó en la Tesis número LXVII/2011 (9ª) de rubro: CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.

en manera alguna contrastar preceptos constitucionales con la normativa internacional.”

El tribunal señaló que para el caso en concreto, el párrafo primero del artículo 1 constitucional que precisa que las únicas restricciones al ejercicio de los derechos humanos reconocidos tanto en la Carta Magna como en los tratados internacionales, debían ser las previstas en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que si en ésta se preveía una restricción a un derecho humano, como era el caso en estudio, la misma debía prevalecer sobre cualquier instrumento convencional.

Reforzó su dicho al establecer que el Constituyente Permanente se reservaba la potestad de establecer restricciones a esos derechos reconocidos en tratados internacionales. Por lo tanto, se consideró que la restricción controvertida era razonable porque: el poder revisor de la Constitución estimó que se garantizara el principio de equidad en la contienda electoral, ya que con ello los partidos políticos tenían derecho a los tiempos en radio y televisión en forma equitativa; así como también impedía, que otros actores políticos la vulneraran. Por lo que resultaba razonable la limitación a las personas físicas y morales para contratar espacios en radio y televisión con fines electorales.

El mismo criterio se reiteró en una sentencia posterior la **SUP-JDC-1774/2012**, y ambos juicios originaron la Tesis XXXIII/2012 que tiene como rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL DE ADQUIRIR TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN NO PUEDE SUJETARSE AL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.

Como se puede observar, el principio *pro homine* y el de progresividad no están reflejados en el criterio último de la sentencia aludida, en la que se estudio y estipuló que las restricciones establecidas por la CPEUM, siempre y cuando sean razonables y necesarias deben prevalecer a las que establecen los TIDH, aún y cuando en la aplicación de estos últimos se conseguiría maximizar el derecho.

Por otro lado, se observa que la CPEUM, no podría estar sujeta al control de constitucionalidad/convencionalidad por parte de las autoridades internas, pero sí lo ha sido por la CoIDH. Esto último, si se considera que las normas internas deben adecuarse a los criterios emitidos por la CoIDH, entonces, la CPEUM podría estar sujeta a dicho control.

## Conclusiones

En las consideraciones previas se pretendió dar un panorama general del control de constitucionalidad/convencionalidad, su concepto, su evolución aplicativa, y su interpretación en sede internacional y local. De igual forma las relaciones estrechas con las figuras como la interpretación conforme, el bloque de constitucionalidad/convencionalidad y la supremacía constitucional.

En los capítulos siguientes se trataron de explicar los principios involucrados en la aplicación eficaz de los derechos humanos, es decir, la cláusula de la interpretación conforme, el principio pro homine y el de progresividad, tres figuras realmente importantes que en su conjunto permiten que el ejercicio del control de constitucionalidad/convencionalidad alcance su objetivo.

No puede pensarse una interpretación conforme sin pensarse de antemano en la protección más favorecedora a la persona, lo que de hecho conlleva el ensanchamiento, si no es que concretamente en la resolución de un conflicto inmediatamente, si repercute en posteriores.

Ahora bien, de la interpretación conforme se partió de un análisis del bloque de constitucionalidad o catálogo de derechos, en el que la jerarquía de normas queda detrás, y se habla del conjunto de normas que serán analizadas bajo un criterio hermenéutico en el que se observarán la mejores aplicables. Para el resultado de ella se presentaron ejemplos para pensar en el bloque de constitucionalidad y el lugar que ocupan dentro los derechos, las normas, los principios y reglas; asimismo se sugiera una manera de pensarlos a partir de la interpretación conforme y la aplicación del principio *pro homine*.

En los dos últimos capítulos se concretaron a señalar el concepto y aplicación de los principios pro homine y de progresividad respectivamente, de los cuales quedan involucrados en el camino hacia la expansión y la maximización de los derechos humanos.

El control de convencionalidad/constitucionalidad en materia electoral, se analiza en el estudio de las sentencias clasificadas en cada uno de los tres capítulos relacionados con los principios ya señalados. De ahí se puede rescatar que el TEPJF ha realizado un ejercicio vasto de control, sin embargo, en algunas de las sentencias todavía se observa falta argumentación en el ejercicio de la interpretación conforme, es decir, se enlistan las normas aplicables como pueden ser los TIDH, pero el juzgador no se avoca a armonizarlas para obtener ya sea la interpretación o norma más favorable, sólo las menciona.

De los razonamientos observados, también se puede concluir que el TEPJF, en las recientes sentencias, cada vez más busca orientarse con criterios provenientes de las instituciones internacionales de derechos humanos tanto universal como regional, así como con sentencias emitidas por otros tribunales constitucionales en de distintos países. Lo que enriquece la argumentación, y la forma en que se esclarecen las dudas, sobre todo en los test de ponderación en los cuales busca que las restricciones en juego sean idóneas, necesarias y razonables.

En ese sentido, la progresividad en las sentencias del TEPJF se refleja en su argumentación (cuando esta es sólida y bien fundamentada), en el ensanchamiento de los derechos sobre todo en el de ser votado y todas sus vertientes. Así mismo, en el derecho de acceso a la justicia y el derecho de igualdad entre el hombre y la mujer, por ejemplo en estos casos, puede ya decirse, que existen líneas jurisprudenciales bien marcadas que podrían mostrar su la evolución progresista del reconocimiento, aplicación y protección.

En cuanto hace a las restricciones a los derechos políticos-electorales, en la suspensión de ellos, también puede señalarse que existe una línea jurisprudencial que guarda los precedentes y criterios al respecto. Lo que de alguna manera también es, un ejemplo de progresividad de los derechos.

El TEPJF, es una instancia jurisdiccional que posiciona el centro de amparo en sus resoluciones en el ejercicio de la protección de los derechos humanos, esto es, ha buscado tener una visión antropocéntrica para algunas resoluciones. Sin embargo, las resoluciones parecidas que podrían decidirse de la misma manera progresista, en ocasiones se resuelven en otro sentido. Lo anterior, tiene que ver con una tendencia a aplicar los principios y derechos sobre derechos humanos a los casos concretos, dando un margen distinto en la creación de líneas jurisprudenciales electorales.

Finalmente, el análisis de las sentencias en las cuales se realizó un control de constitucionalidad/convencionalidad y deconstruirlas en los principios, no fue fácil puesto que, si bien se parte de una interpretación conforme ésta de manera automática puede involucrar a los otros principios aquí analizados.

Con la intención, de que el estudio de las resoluciones sirva para el mejor estudio del derecho electoral y el control de constitucionalidad/convencionalidad en la materia; un elemento, que debía ser observado en dicho estudio, y que podría advertirse o darse en otro análisis, es el límite del ejercicio "ex officio" del control de constitucionalidad/convencionalidad.

## Bibliografía

- Albanese, Susana. 2008. La internacionalización del derecho constitucional y la constitucionalización del derecho internacional. En Susana Albanese (coord.). El control de convencionalidad. Buenos Aires: Ediar.
- Aragón, Manuel. 1999. Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Caballero, José Luis. 2013. La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos y el control de convencionalidad. México: Porrúa.
- Carbonell, Miguel y Salazar Pedro (coords). 2011. La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma. México: IJ-UNAM
- Bustillo, Roselia. 2013. El control de convencionalidad: La idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral.TEPJF.  
[http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control de Convencionalidad.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control_de_Convencionalidad.pdf)
- Calvo, Nestor. 2009. Aplicación del principio de progresividad en la jurisprudencia constitucional colombiana. Memorando de Derecho. Colombia: Universidad Libre Seccional Pereira.
- Consulta a trámite. Expediente Varios 912/2010. SCJN.
- Del Rosario, Marcos. 2012. Universalidad y primacía de los derechos humanos. Ensayos en torno a la consolidación de los derechos humanos como factores supremos en el sistema constitucional mexicano. México: UBIJUS
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. 2012. "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano", en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coordinador). *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales.* México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C.,
- , 2011. Reflexiones sobre el control difuso de convencionalidad. A la luz del caso Cabrera García y Montiel Flores vs México. En "Boletín Mexicano de Derecho Comparado." Nuevas series, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011. Pp. 917-967.
- , 2011. Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano. Estudios

constitucionales. Año 9. No. 2. pp. 531-622. Chile: Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca.

García Ramírez y Morales Sánchez. 2011. La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011). México: Porrúa y UNAM.

Góngora, Manuel E. 2007. El Bloque de Constitucionalidad en Argentina y su relevancia en la lucha contra la impunidad. Nürnberg: Centro de Derechos Humanos de Nuremberg. Consulta electrónica en la dirección URL: <http://prueba.uncu.edu.ar/utapi/upload/bloqueconstitucionalidadargentinainpunidad.pdf>

Henderson, Humberto. 2004. *Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine*, S.J. Costa Rica: Revista IIDH N°39 enero-junio. Consulta electrónica en la dirección URL: [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_157895943/Revista%20IIDH%2039.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD\\_157895943%2FRevista+IIDH+39.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_157895943/Revista%20IIDH%2039.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_157895943%2FRevista+IIDH+39.pdf)

Hernández Rubén. 2011. Las Sentencias Básicas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Madrid: CEPC.

Herrerías Ignacio y Del Rosario Marcos. 2012. El control de constitucionalidad y convencionalidad. Sentencias que han marcado un nuevo paradigma (2007-2012). México: UBIJUS.

Hitters, Juan Carlos. 2009. Control de constitucionalidad y Control de convencionalidad. Comparación. (Criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos). En Estudios Constitucionales. Año 7. N° 2. pp. 109-128. Chile: Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Tala.

Krotz, Esteban (Ed.). 2002. Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho. México:ANTROPOS, UAM.

Lodoño, María C. 2010. El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: Confluencias y perspectivas en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie. Año XLIII. Núm. 128. Mayo-agosto. Pp. 761-814

Mora, José Andrés. 2012. El control de convencionalidad: un replanteamiento de principios y fuentes del derecho. Revista Republicana, Núm. 12, enero-junio, pág.: 217-237. Colombia: Universidad Cooperativa de Colombia. Bogotá, D.C. Consulta electrónica en la dirección URL: <http://revista.urepublicana.edu.co/wp-content/uploads/2012/07/El-control-de-convencionalidad.pdf#more-356>

- Nogueira Alcalá, Humberto. 2004. La jurisdicción constitucional y los tribunales constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI. México: Porrúa.
- Rey Cantor, Ernesto. 2006. "El bloque de constitucionalidad. Aplicación de tratados internacionales de derechos humanos", en *Revista Estudios Constitucionales*, año/vol. 4, núm. 002, Chile, Centro de Estudios Constitucionales.
- Rodríguez Manzo, Graciela. Et. Al. 2012. Bloque de Constitucionalidad en México. México: SCJN, CDHDF.
- Sagüés, Néstor. 2010. Obligaciones internacionales y control de convencionalidad. En "Estudios Constitucionales". Año 8. N° 1. pp. 117 – 136. Chile: Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Tela.
- Silva Santisteban, Fernando. 2000. Introducción a la antropología jurídica. Perú: FCE - Universidad de Lima.
- Uprimny, Rodrigo. 2008. Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal. Colombia: Consejo Superior de la Judicatura.
- Vázquez Luis Daniel y Serrano Sandra. 2013. Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos. México: FLACSO.

## Anexo

Clasificación de sentencias del TEPJF de acuerdo a los principios aplicados

N°	Sentencia	Principio de interpretación conforme	Principio <i>pro homine</i>	Principio de progresividad
1	SUP-JDC-20/2007	-----	-----	*
2	SUP-JDC-695/2007	*	*	*
3	SUP-JDC-11/2007	*	-----	-----
4	SUP-JDC-2766/2008	*	-----	*
5	SUP-JDC-98/2010	*	*	*
6	SUP-JDC-132/2010	*	-----	-----
7	SUP-RAP-0075/2010	*	*	*
8	SUP-REC-02/2011	*	-----	-----
9	SUP-JDC-641/2011	*	-----	-----
10	SUP-JDC-9167/2011	*	*	*
11	SUP-JDC-12624/2011	-----	*	*
12	SUP-JDC-475/2012, SUP-JDC-510/2012 y SUP-JDC-611/2012	*	-----	-----
13	SUP-JRC-300/2011	*	*	-----
14	SUP-OP-11/2011	*	*	*
15	SUP-JDC-1749/2012	*	-----	-----
16	SUP-RAP-003/2012	*	*	-----
17	SUP-JDC-494/2012, SUP-JDC-597/2012 y SUP-JDC-612/2012	*	-----	-----
18	SUP-REC-163/2012	*	-----	-----
19	SUP-REC-168/2012	*	*	-----
20	SUP-REC-216/2012	*	*	*
21	SUP-REC-238/2012	*	*	*
22	SUP-REC-171/2012	-----	-----	*
23	SUP-RAP-72/2011	-----	-----	*
24	SUP-JRC-292/2011	*	*	*
25	SUP-CDC-6/2012	*	*	-----
26	SUP-CDC-7/2012	*	*	-----
27	SUP-JDC-3236/2012	*	-----	-----
28	SUP-JDC-3134/2012	*	*	-----
29	SUP-JDC-1/2013	*	-----	*
30	SUP-JDC-933/2013	*	-----	-----
31	SUP-JDC-1011/2013	*	-----	-----
32	SUP-JDC-1080/2013	*	*	*
33	SUP-JRC-121/2013	*	*	*
34	SUP-REC-49/2013	*	*	*