

Sentencias fundacionales del control de convencionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Alfonso Herrera García



SUMARIO: Introducción; Conceptos iniciales: el control de convencionalidad como inescindible del control de constitucionalidad; El método de control; El objeto de control; Decisiones y efectos del control; Supervisión interamericana al sistema mexicano de control en materia electoral, Consideración conclusiva.

Introducción

El control difuso de convencionalidad a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha tenido una evolución marcada por los acontecimientos del contexto constitucional, pero también de los provenientes del sistema interamericano de derechos humanos relacionados con México. En este trabajo se desarrollarán los conceptos fundamentales de ese control a partir de dicho contexto y de su construcción en sentencias que podrían calificarse como fundacionales en sede de la justicia electoral federal.

Así, en el texto se explicarán sintéticamente las distintas acepciones de ese control, su significado y el método para llevarlo a cabo. Asimismo, se estudiará su objeto mediante casos en los que el control ha producido efectos de inaplicación o de interpretación de la legislación electoral. También se analizará dicho objeto a partir de los problemas interpretativos que, en torno a este aspecto, han surgido en la jurisprudencia.

Después, se hará referencia a las características de las decisiones que han practicado ese control, así como sus posibles efectos en los casos concretos o, incluso, más allá de ellos. Finalmente, se desarrollarán las consideraciones que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha realizado acerca del sistema mexicano de control electoral, en especial, a propósito de la supervisión del cumplimiento de sentencia en el caso *Castañeda Gutman vs. México*. Este constituyó una suerte de evaluación interamericana del modelo mexicano de control que, en la actualidad, en sus coordenadas principales, puede considerarse vigente.

Conceptos iniciales: el control de convencionalidad como inescindible del control de constitucionalidad

Control de convencionalidad electoral en sentido amplio

En una perspectiva general y con la lógica de la aplicación del bloque de normas de derechos humanos al que se refiere el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el control difuso de convencionalidad forma parte del control difuso de constitucionalidad. En la medida en que, desde el derecho internacional, los derechos humanos a tutelar coinciden con los derechos fundamentales consagrados en la carta magna, el control de normas legislativas tiene como parámetro ambos órdenes jurídicos superiores de manera conjunta. Este escenario, como veremos, no es una excepción en la materia electoral.

254

En el análisis del control de convencionalidad pueden considerarse al menos dos conceptos: uno lato o material, y otro estricto o formal, que también podríamos identificar como técnico.

Desde el primer punto de vista, la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos no necesariamente se ha calificado en la jurisprudencia con la expresión *control de convencionalidad*. Ese control se entiende realizado en el momento en que se aplica una norma de derecho internacional con algún efecto invalidante, de inaplicación o interpretativo en una reglamentación jerárquicamente inferior, o en un acto de autoridad que empleó dicha norma en un determinado caso concreto.

Con esa amplia acepción, la Sala Superior del TEPJF realizó un control de convencionalidad difuso antes de que se verificara la reforma a la Constitución mexicana del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos; en ese sentido, antes también de que la Corte IDH introdujera esa expresión técnica en su jurisprudencia, a partir de su sentencia en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* del 26 de septiembre de 2006.

La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos como orden jurídico relevante para la justicia electoral destaca en casos de pionera tutela de derechos de pueblos y comunidades indígenas; en

especial, estos casos se desarrollaron en el marco de la importante reforma al artículo 2 de la Constitución mexicana del 14 de agosto de 2001. En el transcurso de la década de 2000 podrían situarse los primeros desarrollos de una suerte de control de convencionalidad con sentido interpretativo e integrador de estándares internacionales acerca de derechos políticos de pueblos indígenas.

Un ejemplo de esa germinal aproximación se encuentra en el caso Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca (SUP-JDC-13/2002, del 5 de junio).¹ La Sala Superior determinó que una asamblea comunitaria celebrada en la cabecera municipal de Santiago Yaveo, en la que se elegían a integrantes del ayuntamiento, no respetó la universalidad del sufragio. Se acreditó que solo se había permitido la participación de ciudadanos residentes en la cabecera municipal, pero no de quienes habitaban en rancherías, congregaciones o núcleos rurales ubicados en los límites territoriales del municipio. Ello violó el derecho fundamental al voto de las personas excluidas de esa elección.

La Sala apoyó su determinación no solo en el artículo 35, fracción I, de la CPEUM y en la legislación local electoral aplicable, sino también en los artículos 25, párrafo 1, inciso b, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y 23, párrafo 1, inciso b, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Ese bloque convencional de preceptos consagra el mismo derecho a ser elegido en el orden supranacional. Se trataba de dar sentido a un bloque normativo superior del derecho político al sufragio activo; esto es, el caso reflejaba un proceder de control de convencionalidad con una orientación integradora de normas internacionales, a partir del cual se desprendió un impacto anulatorio de actos contraventores de ese bloque.²

¹ Actores: Indalecio Martínez Domínguez, Raúl Lorenzo Hernández, Miguel Ortíz Pacheco, Rolando Bartolo López y Evergisto Díaz Pérez, Autoridad responsable: Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigido en Colegio Electoral, Terceros interesados: Celedonio Cortés Lara, Fausto Gonzáles de la Rosa, Aleyda Alicia Pérez Guizar y Dagoberto Miguel Juárez, Magistrado ponente: José Luis de la Peza.

² De este pionero caso surgieron criterios relevantes, como la jurisprudencia 37/2014, de rubro SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO, así como la tesis CLII/2002, de rubro USOS Y COSTUMBRES. LAS ELECCIONES POR ESTE SISTEMA NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD.

análoga restricción para aspirantes a integrar el Consejo General del INE. El Tribunal volvió a inaplicar el requisito que exigía ser mexicano por nacimiento y que no adquiriera otra nacionalidad, una vez más, por resultar discriminatorio también para este alto cargo.²²

Ahora bien, puede afirmarse que, al ejercerse un control de convencionalidad en la justicia electoral, con mayor frecuencia se producen resultados interpretativos en los casos concretos; esto es, son recurrentes los asuntos en los que no se revela el extremo de la inaplicación de una norma en juego, sino un control que despliega decisiones interpretativas de los derechos. Este proceder implica que no se atribuya al contenido textual de la norma algún reproche de inconstitucionalidad o inconventionalidad. Así, la Sala Superior interioriza normas internacionales relevantes que permiten la protección de los derechos político-electorales en sede interpretativa en casos concretos.

En esa línea, puede mencionarse el caso en el que estableció que, a partir de una interpretación sistemática que incluyó los artículos 13 de la CADH y 19 del PIDCP en materia de libertad de expresión periodística, debe reconocerse una especial protección a ese ejercicio y una presunción de licitud de su labor. En ese sentido, se estableció que los periodistas y los medios de comunicación no pueden ser sujetos responsables por expresiones que pudieran considerarse calumniosas contra actores políticos.²³

El control interpretativo de convencionalidad también ha tenido un papel central en relación con el derecho a la imagen de niños, niñas y adolescentes en la difusión de propaganda política y electoral. A partir de considerar lo establecido por el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, además de los artículos 1 y 4 de la Constitución, se determinó que el interés superior de la niñez implica el desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos; estos funcionan como criterios rectores para la elaboración de normas y para su aplicación en todos los

²² SUP-JDC-134/2020 y acumulados, Actores: Jorge David Aljovín Navarro y otros, Responsable: Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Magistrado ponente: José Luis Vargas Valdez.

²³ SUP-REP-155/2018, Recurrente: Ernesto Alfonso Robledo Leal, Autoridad responsable: vocal ejecutivo de la 11 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Nuevo León, Magistrado ponente: Indalfer Infante Gonzales, y tesis XXXI/2018, de rubro CALUMNIA ELECTORAL. LOS PERIODISTAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EJERCICIO DE SU LABOR NO SON SUJETOS RESPONSABLES.

órdenes de la vida de los menores, incluido el relativo a sus derechos a la intimidad y al honor, inherentes a su personalidad.

En ese sentido, si la propaganda política o electoral recurre a imágenes de personas menores de edad, con apoyo en estándares internacionales, la Sala Superior ha establecido que deben cumplirse requisitos mínimos para garantizar sus derechos, como el consentimiento de quienes ejerzan su patria potestad o tutela, así como la opinión del menor en función de su edad y madurez.²⁴

También ha acudido al parámetro convencional para interpretar la obligación de erradicar la violencia política en razón de género. En un importante caso, la Sala Superior llegó a la conclusión de que la causa de elegibilidad consistente en el modo honesto de vivir debía interpretarse en el sentido de considerar incluida la acreditación de violencia política por razones de género. Para obtener esa conclusión, la Sala tomó en cuenta disposiciones establecidas en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belém do Pará.

268

El artículo 7 de dicha convención dispone que los estados parte (entre ellos, México) están obligados a adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar o amenazar a la mujer; tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo las de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer; establecer procedimientos legales justos y eficaces para las víctimas, e instaurar los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que las víctimas tengan acceso a un resarcimiento justo y eficaz.

En el caso concreto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no se revelaba explícita en el sentido comprender la inelegibilidad de un candidato en ese concepto, el cual pretendía reelegirse en el cargo de presidente municipal. La ley tampoco era expresa en el sentido de la consecuencia, esto es, de considerar que la perpetración

²⁴ SUP-REP-599/2018, Actor: Morena, Autoridad responsable: Sala Regional Especializada, Ponente: magistrado Felipe de la Mata Pizaña, y jurisprudencia 5/2017, de rubro PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIRSE CUANDO SE DIFUNDAN IMÁGENES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

de violencia política en razón de género podría generar la prohibición del registro de una candidatura.

Pero a partir de una comprensión internacionalista de la erradicación de la violencia en contra de las mujeres, además del parámetro constitucional, la Sala Superior decidió optimizar el ideal democrático de que un funcionario que ejerció esa clase de violencia padece un modo deshonesto de vivir, y que, por tanto, no puede tener acceso a la reelección para un cargo público. Además, ante la ausencia legislativa de medidas reparatorias, construyó varias medidas con la responsabilidad de múltiples autoridades, tanto estatales como municipales, tendentes a buscar la eficacia plena de la sentencia.²⁵

Problemas interpretativos relacionados con el objeto de control

Ahora bien, a partir de la claridad inicial de que las leyes secundarias constituyen un innegable objeto de control y también del parámetro que entra en juego (Constitución y tratados), en la justicia electoral no han faltado cuestiones de dudosa definición al respecto.

Así, por ejemplo, como en otros ámbitos de la jurisdicción constitucional, ante la electoral también se ha cuestionado si es posible realizar el control en normas establecidas en la Constitución federal. En especial, ese problema se planteó frente a restricciones o límites a derechos fundamentales o libertades públicas explícitamente fijados por la CPEUM, pero que no encuentran exacta compatibilidad con alguna norma o criterio jurisprudencial emanado del derecho internacional de los derechos humanos.

Al respecto, la Sala Superior ha seguido el criterio de la SCJN establecido fundamentalmente en la contradicción de tesis 293/2011. En este asunto, la Corte emitió la siguiente jurisprudencia:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE RE-

²⁵ SUP-REC-531/2018, Recurrente: Juan García Arias como candidato a presidente municipal de San Juan Colorado, Oaxaca, Autoridad responsable: Sala Regional Xalapa, Magistrado ponente: Felipe de la Mata Pizaña.

GULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 10. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 10., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.²⁶

Con base en esa jurisprudencia, la Sala Superior mantiene la consideración de que una restricción constitucional expresa no podría inaplicarse en caso de una colisión con una norma internacional.

Así ocurrió en un caso en el que se discutió la libertad de expresión relacionada con la prohibición de adquirir tiempos en radio y televisión en materia electoral. La Sala determinó que esa prohibición no se encuentra sujeta a un control de convencionalidad, en el entendido de que

²⁶ Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.). Décima Época, registro: 2006224, instancia: Pleno, tipo de tesis: Jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (abril 2014): 202.

está prevista de modo explícito en el artículo 41 de la Constitución.²⁷ Así lo resolvió en la sentencia SUP-JDC-214/2018.²⁸

En ese caso, los agravios relativos se estimaron inatendibles. La actora se quejaba de que, en la distribución de tiempo en radio y televisión, únicamente se reparte 30 % de forma igualitaria entre todos los partidos políticos y la totalidad de los candidatos independientes, considerándolos en su conjunto.

El diseño está previsto en el artículo 41, fracción III, apartado a, inciso e, de la CPEUM. La Sala Superior determinó que la inequidad que planteaba la actora, quien estimaba que se afectaba su derecho a ser votada en condiciones de igualdad, no podía ser objeto de control de convencionalidad porque el sistema de distribución de los tiempos de radio y televisión se encuentra previsto de manera explícita por la Constitución.²⁹

A similar conclusión arribó la Sala Superior en uno de los casos más sobresalientes para el tema durante el proceso electoral 2018, conocido como el caso del *spot* “¿Y si los niños fueran candidatos?”, en el expediente SUP-REP-594/2018 y acumulados. En ese asunto, se determinó que una asociación civil, denominada Mexicanos Primero, infringió la prohibición constitucional expresa de contratar espacios de radio y televisión para difundir propaganda “dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos”³⁰ que, además, no puede estar “ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección

²⁷ Tesis XXXIII/2012, de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL DE ADQUIRIR TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN NO PUEDE SUJETARSE AL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.

²⁸ Actora: Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, Responsable: Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, Terceros interesados: partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, Magistrada ponente: Janine M. Otálora Malassis.

²⁹ La Sala Superior apoyó su determinación en la jurisprudencia de la Suprema Corte P./J. 20/2014 (10a.) ya citada, emanada de la contradicción de tesis 293/2011, de rubro DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

³⁰ SUP-REP-594/2018 y acumulados, Recurrentes: Jorge Alcocer Villanueva y otros, Responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrado ponente: Indalfer Infante Gonzales.

popular”,³¹ por encontrarse así establecido expresamente en el artículo 41, fracción III, apartado a, inciso g, párrafo tercero, de la CPEUM.

En el caso concreto, se acreditó que la asociación civil referida había contratado espacios en esos medios de comunicación para difundir un *spot*, cuando en dicho promocional se personificaban a todos los candidatos y a la candidata a la presidencia de la república en las campañas electorales de 2018, en un marco de debate acerca de propuestas educativas. El promocional cerraba con la frase relevante “piensa bien y elige al candidato que apoye la transformación educativa”. En esas condiciones, la Sala Superior determinó la imposibilidad de inaplicar o incluso de flexibilizar la referida prohibición constitucional expresa. En ese sentido, no se consideró posible reconocer un ejercicio lícito de la libertad de expresión alegada por la asociación civil.

Otra pregunta que se ha planteado es si el control de constitucionalidad y convencionalidad puede tener como objeto la jurisprudencia de la Sala Superior en los casos sometidos a la jurisdicción de las salas regionales. La Sala Superior determinó que dichas salas carecen de atribuciones para inaplicarla, pues su jurisprudencia les resulta obligatoria a partir de la declaración oficial correspondiente. Además, estableció que esa jurisprudencia es de cumplimiento inexcusable también para el INE, las autoridades administrativas y los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas, así como demás autoridades obligadas en términos de la ley.³²

Cabe señalar que, en cuanto al control de convencionalidad que se realiza en las sentencias de las salas regionales, ya sea de fondo o incidentales, estas pueden ser objeto de impugnación mediante el recurso de reconsideración ante la Sala Superior. El control de convencionalidad en materia de derechos humanos entraña el control de constitucionalidad de la norma de que se trata, con lo cual se actualiza el supuesto de procedencia de la reconsideración.³³

³¹ SUP-REP-594/2018 y acumulados, Recurrentes: Jorge Alcocer Villanueva y otros, Responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrado ponente: Indalfer Infante Gonzales.

³² Jurisprudencia 14/2018, de rubro JURISPRUDENCIA DE SALA SUPERIOR. LAS SALAS REGIONALES CARECEN DE FACULTADES PARA INAPLICARLA.

³³ Jurisprudencia 28/2013, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. Este criterio se aplica de manera reiterada por la Sala Superior,

Respecto a las sentencias incidentales, la procedencia de la reconsideración responde al propósito de privilegiar el derecho de acceso a la justicia, de respeto a las garantías procesales mínimas y el derecho a un recurso efectivo, siempre que la constitucionalidad o convencionalidad de las normas que se haya ejercido en esas sentencias afecte derechos sustantivos.³⁴

Decisiones y efectos del control

En principio, la sentencia, que concluye con una declaratoria de inconstitucionalidad o inconventionalidad al caso concreto, mantiene efectos entre las partes del juicio. Pero, como en otras materias, ha surgido la cuestión relativa a si dichos efectos pueden extenderse a terceros que no intervinieron en el proceso. La jurisprudencia de la Sala Superior sí ha reconocido esos alcances.

Los efectos de una declaratoria de inconstitucionalidad o inconventionalidad no necesariamente son exclusivos para las partes; pueden generar efectos generales (*erga omnes*). En ocasiones, los efectos de una sentencia necesariamente trascienden a la esfera de derechos de una persona o un grupo de personas que no participaron en el litigio, pero que se encuentran en una misma situación jurídica o fáctica respecto del hecho generador de la vulneración. Esto es así como consecuencia de que es necesario garantizar los principios de igualdad y de certeza en el proceso electoral.

La Sala Superior señaló que, para actualizar efectos a terceros, deben cumplirse los siguientes requisitos:

- 1) Que se trate de personas en la misma situación jurídica.
- 2) Que exista identidad de los derechos fundamentales vulnerados o que puedan verse afectados con motivo de la aplicación de una norma declarada contraria a la Constitución federal o a los tratados internacionales.

como, por mencionar algunos ejemplos recientes, en el SUP-REC-423/2018, SUP-REC-414/2018, SUP-REC-370/2018 o SUP-REC-301/2018.

³⁴ Jurisprudencia 39/2016, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS INCIDENTALES DE LAS SALAS REGIONALES QUE DECIDAN SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD DE NORMAS.

- c) Que exista una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración.
- d) Que exista identidad en la pretensión de quien obtuvo, mediante un fallo judicial, la inaplicación de la norma electoral inconstitucional o inconvencional.³⁵

Cabe recordar que el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución establece que las resoluciones de no aplicar las leyes a cargo de las salas del TEPJF, por estimarlas contrarias a la CPEUM, “se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio”.³⁶ Sin embargo, no puede pasarse por alto la tutela del derecho a la igualdad, la no discriminación y la certeza entre las personas, conforme a lo cual, en el contexto de un proceso electoral, cuando se declare la inaplicación de una disposición normativa por inconstitucional o inconvencional, los efectos de esa declaración deben alcanzar a todos los sujetos que se encuentren en la misma situación jurídica en dicho proceso.

Así, en el SUP-JDC-1191/2016³⁷ se advirtió que en un caso previo se había declarado la inconstitucionalidad de algunos requisitos exigibles a aspirantes a una candidatura independiente a la gubernatura de Puebla; dichos requisitos estaban previstos en una convocatoria y en lineamientos emitidos por el instituto electoral local y consistían en la presentación de un disco compacto no regrabable que contuviera los nombres y las claves de elector de los ciudadanos que apoyaran la candidatura.

En el caso concreto, una aspirante que no había impugnado ese requisito en el juicio en el que se determinó la inconstitucionalidad e inconvencionalidad pretendía la inaplicación de los requisitos; solicitaba, además, que así se declarara respecto de la esfera jurídica de todos los candidatos independientes a la gubernatura.

La Sala Superior concluyó que los requisitos, cuya inaplicación fue decretada originalmente, también resultaban inaplicables para todos

³⁵ Tesis LVI/2016, de rubro DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIÓNALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO.

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99, párrafo sexto.

³⁷ Actor: Ricardo Jiménez Hernández, Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Puebla, Magistrado ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.

los aspirantes que se encontraran en la misma situación jurídica, de hecho y de derecho, en la que se encontraba quien fue parte accionante en dichos juicios de origen.

Supervisión interamericana al sistema mexicano de control en materia electoral

A partir de la pertenencia del Estado mexicano en el sistema interamericano de derechos humanos, es relevante considerar el grado de completitud y de compatibilidad del modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral frente a los estándares de ese sistema. ¿Cómo evaluarlo? Al respecto, resulta de interés traer a colación diversas consideraciones de la Corte Interamericana que resultan aplicables para México.

De inicio, la Corte IDH ha sostenido que la CADH no impone a los estados la obligación de establecer un determinado modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad. Se trata de una materia cuya configuración se encuentra en los márgenes de apreciación de cada uno de ellos. No hay una suerte de obligación internacional a definir un determinado esquema de control de las normas jurídicas, y tampoco, desde luego, en materia de derechos políticos. Ello es destacable porque, en nuestro país, reservamos esas temáticas a la especialidad y a las autoridades especializadas en el derecho electoral.³⁸

Sin embargo, debe aclararse inmediatamente que ello no significa que los estados parte del sistema interamericano carezcan de la obligación de disponer lo necesario para que pueda y deba analizarse por sus tribunales la validez de los actos del poder público frente a la Convención Americana, incluidas las normas generales.

Lo anterior, debido a que existe el deber internacional de propiciar que órganos judiciales apliquen los derechos de la CADH. En consecuencia, se concibe como obligada la implementación de un control

³⁸ Véase, por todos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Liakat Ali Alibux vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 30 de enero de 2014, Serie C No. 276, párr. 124.

difuso de convencionalidad de todo acto de autoridad. Dado que esa es la caracterización del control de convencionalidad, cuando se trata de derechos equivalentes a los previstos en la Constitución, como se ha insistido, estos necesariamente se entremezclan con el control de constitucionalidad. En esa tesitura, el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano frente a la Convención Americana también implica el necesario ejercicio de un control difuso de constitucionalidad cuando de la tutela de los derechos políticos se trata.

Todos los actos del poder público derivados de procesos electorales deben estar sujetos a un control de constitucionalidad y convencionalidad cuando esté de por medio la definición de derechos políticos: constituye un principio intrínseco a considerar que dichos actos de autoridad deben ser conformes con el bloque supremo de los derechos humanos que, además, tiene un sustento reforzado en el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución.³⁹

Por otro lado, la Corte IDH ha considerado en su jurisprudencia la existencia de un derecho a cuestionar la constitucionalidad y convencionalidad de las leyes en materia de derechos políticos. Incluso ha condenado al Estado mexicano por no contar con vías de impugnación judicial adecuadas para hacer posible ese control. Dado que dicha función debe satisfacer el derecho de acceso a la jurisdicción, ese razonamiento fue parte central de la respuesta al alegato formulado por Jorge Castañeda Gutman cuando la Corte Interamericana emitió su sentencia condenatoria en ese caso el 6 de agosto del 2008.⁴⁰

El derecho de acceder a la justicia constitucional, esto es, a contar con órganos judiciales que se encarguen de la supervisión de derechos constitucionales que guarden equivalencia con los derechos protegidos por

³⁹ Recordemos su redacción: “Art. 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1, párrafo primero.

⁴⁰ Véanse Felipe de la Mata Pizaña, *Control de convencionalidad de los derechos político-electorales del ciudadano* (México: Tirant lo Blanch, 2016), 700-2, y Alfonso Herrera García, “Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional a los derechos político electorales”, en *Tratado de derecho electoral*, coords. Felipe de la Mata y Clicerio Coello (México: Tirant lo Blanch, 2018), 615-9.

la Convención Americana, resulta irreductible.⁴¹ Existe una suerte de derecho al control de constitucionalidad y convencionalidad difuso *ex officio*, con independencia de si en el sistema procesal hay un órgano concentrado de control de constitucionalidad de las leyes, que sería solo una legítima opción legislativa al alcance de los estados parte.

Pues bien, la completitud del sistema mexicano de control en esta materia, al menos en lo que concierne al orden federal y en su configuración vigente a 2013, fue materialmente valorada por la Corte Interamericana justamente a propósito del caso Castañeda Gutman. En la sentencia de fondo en el caso, se configuraron medidas de reparación relacionadas con la necesaria instrumentación de condiciones para impugnar la constitucionalidad de la regulación legal del derecho fundamental a ser elegido. Esto llevó implícita la necesidad de que, en sede de cumplimiento, la Corte se pronunciara acerca del grado de apego del modelo mexicano de control al sistema interamericano de derechos humanos en relación con ese derecho.

El esquema de control de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral, incluidas las reformas al ordenamiento mexicano en esa materia, y al contexto general del control, fue validado por la Corte IDH al emitir la resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia el 28 de agosto de 2013.⁴²

A ese respecto, resulta de especial interés la conclusión de la Corte IDH en esa resolución, en cuyo párrafo 27 se leen los siguientes términos:

Por tanto, teniendo en cuenta: (i) la aplicación de la reforma constitucional de 2007; (ii) la reforma de la Ley de Impugnación Electoral [sic] y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por la cual se estableció a nivel legislativo la competencia de los tribunales electorales para examinar la constitucionalidad de las normas electorales en los casos concretos; (iii) los precedentes judiciales aportados que evidencian una práctica judicial consecuente con lo ordenado en la sentencia, en cuanto a la necesidad de garantizar la

⁴¹ Véase Felipe de la Mata Pizaña y Alfonso Herrera García, “El carácter irreformable del derecho de acceso a la jurisdicción en el sistema interamericano de derechos humanos”, en *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, XXV ed. (Berlín/Bogotá: Programa Estado del Derecho para Latinoamérica-Konrad Adenauer Stiftung, 2019).

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs. México, Supervisión de cumplimiento de sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28 de agosto de 2013.

accesibilidad y efectividad del juicio para la protección de los derechos político-electorales de candidatos independientes; (iv) la reforma constitucional de 2011, que estableció la obligación de interpretar las disposiciones relativas a derechos humanos conforme al principio pro persona, unida a (v) la interpretación al respecto de la Suprema Corte, por la cual los tribunales nacionales tienen la obligación de realizar un control de convencionalidad de oficio y de considerar obligatoria la jurisprudencia de este Tribunal en los casos respecto de México, así como (vi) el principio de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales [...], *esta Corte considera que México ha dado cumplimiento a la medida de reparación relativa a la adecuación de su derecho interno para garantizar a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.*[§]

Esa resolución podría verse como un ejercicio de evaluación material de convencionalidad del ordenamiento jurídico mexicano reformado, tras la sentencia de fondo en ese caso. Ello, porque la condena internacional en contra de nuestro país ordenó ajustes normativos internos como medida de reparación y el Estado mexicano realizó las acciones legislativas y jurisprudenciales necesarias, por medio de los poderes y órganos competentes, y que acreditó en esa sede supranacional para que se cumpliera esa condena.

Puede considerarse que el actual modelo mexicano de control difuso y *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad, a cargo del TEPJF y de los tribunales electorales locales, en los términos referidos, goza de una positiva valoración desde la perspectiva interamericana.

Consideración conclusiva

La justicia electoral federal apuntaló una apertura hacia el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad en una etapa inicial del proceso de transición democrática en el país. Hasta antes de ese episodio, dicho control se mantenía monopolizado por los tribunales de amparo. Con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación por la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, se

§ Énfasis añadido.

fueron construyendo las bases que hicieron posible la integración de estándares internacionales de derechos humanos en la jurisdicción electoral, especialmente en torno al inicio de la década de 2000.

En ese sentido, no es difícil ubicar germinales desarrollos de un control de convencionalidad en diversos casos durante la década previa a la reforma constitucional acerca de derechos humanos de 2011, que positivizó una apertura explícita a los tratados internacionales en esa importante materia para todo el sistema jurídico nacional.

Así, en la justicia electoral federal hay antecedentes inmediatos sustanciales para el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, más allá del juicio de amparo. Como es sabido, las bases jurisprudenciales de ese control fueron establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el muy conocido expediente varios 912/2010, relativo a la recepción de la sentencia interamericana condenatoria en el caso Radilla Pacheco vs. México. En esa resolución se constató la competencia del control difuso para el TEPJF y se abrió expresamente esa competencia para todos los tribunales electorales de los estados de la república mexicana.

En este trabajo, he hecho referencia a algunos de los casos fundacionales de ese control. Estos han marcado la pauta de algunos elementos característicos de un sistema que debe considerarse aún en construcción. Sin embargo, al día de hoy, la justicia electoral cuenta con bases fundamentales para su ejercicio cotidiano en los medios de impugnación que son de su competencia.

Los fundamentos del control de convencionalidad en las sentencias electorales son determinantes para el futuro de esta justicia especializada, así como para el papel de los tribunales en la materia, de cara a las transformaciones democráticas del país. En ese sentido, la panorámica de los elementos técnicos que le caracterizan, que aquí he desarrollado de manera sucinta, muestran una alentadora ruta de evolución a 25 años de la existencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sistema jurídico y democrático mexicano.

