

Control de convencionalidad en materia electoral local

Control of Conventionality in Electoral Matters

Hertino Avilés Albavera (México)*

Fecha de recepción: 28 de abril de 2014.

Fecha de aceptación: 27 de noviembre de 2014.

RESUMEN

Con el devenir legislativo se ha determinado el control de legalidad, de constitucionalidad y, hoy en día, de convencionalidad, por lo que en este trabajo se analiza este último mecanismo jurisdiccional, con el cual los jueces en materia electoral local pueden determinar si una norma o una autoridad violenta algún derecho humano consagrado en las disposiciones de carácter internacional.

PALABRAS CLAVE: convencionalidad, jurisdiccional, electoral, justicia.

ABSTRACT

With the legislative evolution, it has been determined the legality, constitutional and conventionality. As in the present paper analyzes the latter judicial mechanism with which the local electoral judges can determine whether a rule or an authority under them, some violent human right enshrined in the provisions of international character.

KEYWORDS: conventionality, court, electoral, justice.

* Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Morelos. hertino.aviles@gmail.com.

Introducción

A partir de las diversas transformaciones que está sufriendo el sistema jurídico mexicano, se ha determinado la relevancia de hablar de un control de legalidad, de constitucionalidad y, hoy en día, de convencionalidad, por lo que en este trabajo se analizan de manera particular los mecanismos para efectuar el control de convencionalidad en materia electoral, con el cual los impartidores de justicia en dicha materia pueden determinar si una norma o una autoridad en aplicación de la misma violenta algún derecho humano consagrado en las disposiciones de carácter internacional.

El tema del control de convencionalidad trasciende al de la transición a la democracia, en virtud de que el momento actual será, sin duda, un parteaguas para ese devenir del proceso de democratización, en el sentido de que la actuación de los jueces sustituye la actuación política, muchas veces desmedida y otras veces arbitraria, garantizando cada vez más el respeto de los derechos político-electorales de los ciudadanos y la tutela del voto con trascendencia internacional.

Al respecto, cabe recordar que la transición a la democracia en México ha pasado de ser una cuestión de cambio de régimen o de alternancia política a un sistema de estructuración política continua, tomando como base de tal afirmación las constantes reformas impulsadas en los ámbitos nacional y local.

En efecto, los cambios legislativos y los parámetros internacionales, así como los criterios establecidos por los tribunales locales, federales e internacionales, han suscitado modificaciones en la práctica de los actores políticos del país, lo que trae como consecuencia un cambio que repercute en la participación de los partidos políticos, militantes, candidatos, ciudadanos y, en general, de todos los sujetos involucrados en las cuestiones de gobierno.

Lo cierto es que la situación actual del país es el reflejo de las estructuras formadas en la década pasada, por lo que, evidentemente, los

acontecimientos sociales y políticos, aunados a las reformas constitucionales y legales que recientemente se han generado, serán los elementos a seguir en los años subsecuentes.

Por lo que respecta a los cambios generados con motivo de las reformas constitucionales en materia político-electoral publicadas a principio de año y el complemento de las mismas, mediante la expedición de su normativa secundaria, se advierte una serie de pendientes en torno a diversos temas, y en el presente análisis se atrae la atención en lo referente al control de todos los jueces mexicanos respecto de las normas previstas por los tratados internacionales.

La fase de transición democrática que se presenta actualmente se define por las modificaciones legales, las cuales son el punto de impulso de los mecanismos democráticos que seguramente serán establecidos y por los cuales se desarrollarán las actividades desplegadas en el proceso electoral que se realiza.

En ese sentido, el legislador federal ha previsto en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) la siguiente disposición:

Artículo 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.

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.

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.[§]

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (CPEUM 2012).

Con base en lo anterior, se parte de la necesidad de plantear los alcances de dicha disposición frente a la actuación de los órganos jurisdiccionales electorales locales del país, tal como a continuación se analiza.

Control de convencionalidad

El control de convencionalidad se manifiesta, de acuerdo con Eduardo Ferrer Mac-Gregor (s. f.), de dos formas: “concentrada”, por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y “difusa”, por los jueces nacionales en sede interna. Este concepto de control de convencionalidad fue utilizado por primera vez en 2006 por la Corte IDH, posteriormente se hizo característica natural de las sentencias pronunciadas por la misma; es dable mencionar el voto concurrente razonado de Sergio García Ramírez en el caso Tibi vs. Ecuador resuelto el 7 de septiembre de 2004, en el que se reflexiona acerca de la tarea de la Corte y se expone que el control de convencionalidad se asemeja a la actividad que

[§] Énfasis añadido.

realizan los tribunales constitucionales, ellos controlan la “constitucionalidad” mediante el control de constitucionalidad; los órganos internos procuran formar la actividad del poder público y, eventualmente, de otros agentes sociales. Por otra parte, el tribunal interamericano pretende conformar esa actividad al orden internacional.

Además del control concentrado de convencionalidad que realiza la Corte IDH como una técnica connatural a su competencia, existe otro tipo de control difuso que debe realizarse por los jueces nacionales de los estados que han aceptado la jurisdicción de la Corte IDH. Este control es una manifestación nueva de la constitucionalización del derecho internacional, el cual consiste en el deber que tienen los jueces nacionales de realizar el análisis de compatibilidad de las normas internas aplicadas a un caso concreto, con las disposiciones plasmadas en los tratados internacionales y en la jurisprudencia emitida por la Corte IDH. Lo que implica reconocer la fuerza normativa de tipo convencional, que tiene extensión hacia los criterios jurisprudenciales que emite el órgano internacional que los interpreta. Este nuevo tipo de control se sustenta en la evolución de la jurisprudencia de la Corte IDH.

Lo anterior resulta en el cambio de la actividad de los juzgadores internos de un Estado, pues además de ser aplicador de la ley nacional, tiene la obligación de realizar una interpretación convencional, es decir, confrontar las leyes que se aplicarán a un caso concreto con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), y analizar si son compatibles las primeras respecto de las segundas, de lo contrario se incurriría en responsabilidad internacional por parte del Estado.

Siguiendo con Ferrer Mac-Gregor, los jueces se convierten en “guardianes de la convencionalidad”, él resalta el párrafo 24 de la sentencia emitida por la Corte IDH en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Gobierno de Chile* del 26 de septiembre de 2006, que a la letra dice:

La corte es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la convención no se vean mermados 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 los Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no sólo el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana intérprete última de la Convención Americana (Corte IDH 2006).

Al acercarse a este “control difuso de convencionalidad” se puede notar que no es nuevo, sino más bien se habla de un bloque de constitucionalidad derivado de una constitucionalización del derecho internacional, sea por las reformas que se han implantado a las constituciones nacionales o por la aceptación de la jurisprudencia en la materia. Es interesante resaltar el deber que recae en los jueces nacionales de aplicar la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH, de tal manera que ese imperativo representa un bloque de convencionalidad que sirve para establecer estándares en aquellos países que han aceptado la jurisdicción de algún tribunal internacional, como aquello de lo que se ha hablado, en particular, en el continente americano o, mejor dicho, en algunos países respecto de la Corte IDH.

Ahora bien, acerca del tema que aquí ocupa, se ha señalado que el control de convencionalidad es el mecanismo que se ejerce para verificar que una ley, reglamento o acto de las autoridades del Estado se ajuste a las normas, los principios y las obligaciones de la CADH, principalmente en la

que se funda la competencia contenciosa de la Corte IDH. Éste fue el origen del término, pero hoy se extiende a todos los tratados y convenciones (Bustillo s. f., 6).

Ha quedado sentado lo dicho por Sergio García Ramírez, quien sostiene que el control interno de convencionalidad se refiere a la potestad conferida o reconocida a determinados órganos jurisdiccionales, o a todos éstos, para verificar la congruencia entre actos internos, esencialmente, las disposiciones domésticas de alcance general: constituciones, leyes, reglamentos, etcétera, con las disposiciones del derecho internacional; más estrictamente, el derecho interamericano de esa materia (García 2011, 2).

En principio, el proceso lógico de confrontación entre normas nacionales e internacionales no corre sólo a cargo de las autoridades jurisdiccionales, sino que puede y debe ser cumplido igualmente por cualquier persona, y ciertamente por cualesquiera autoridades llamadas a promover, respetar, proteger y garantizar, en el espacio de sus atribuciones, los derechos humanos.

En suma, el control de convencionalidad es actualmente una obligación de los órganos jurisdiccionales en materia electoral, y se traduce en un mecanismo por excelencia en la búsqueda del respeto de los derechos político-electorales frente a la actuación de las autoridades o de los propios partidos políticos.

Reflejo del control de convencionalidad

De acuerdo con Rogelio López Sánchez, el sistema de justicia constitucional, a pesar de haber optado, en un primer momento, por un sistema concentrado del control constitucional, hoy en día ha dado pie a un esquema más flexible que permite la convergencia de los modelos concentrados y difusos de la constitucionalidad hacia una nueva significación de los derechos humanos, al considerar que el control de convencionalidad en materia de derechos humanos ha abierto una puerta más en el

control de constitucionalidad de las normas. Esto se debe a que los tribunales locales se encuentran, por consiguiente, obligados a ejercer el control de convencionalidad de las normas cuando se refieren a derechos humanos contemplados por los propios tratados internacionales que el Estado mexicano ha suscrito, como la propia CADH, entre otros (López 2013a, 10).

En 2011, respecto de la controversia identificada con el número varios 912/2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se pronunció en el sentido de que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los que se encuentren en la Constitución federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio *pro persona*, con lo cual se evidencia la preeminencia que la SCJN otorga al derecho internacional.

En dicho criterio, asumido por la mayoría de los miembros de la Corte, se determinó, además, con base en las reformas de 2011 al artículo 1 constitucional, que los mandatos contenidos en el nuevo texto del citado numeral deben leerse junto con lo establecido por el diverso artículo 133 de la Constitución federal, para determinar el marco en el que se realiza este control de convencionalidad, el cual claramente es distinto al control concentrado que tradicionalmente operaba en el sistema jurídico mexicano.

En efecto, de acuerdo con dicho criterio de la SCJN, es en el caso de la función jurisdiccional —como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1 de la Constitución— en que los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior.

En ese sentido, se determinó que si bien los jueces no pueden hacer una declaración general acerca de la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la

Constitución y en los tratados (como sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 107 y 105 de la Carta Magna), sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en la materia.

En términos de lo anterior, la Suprema Corte previó un parámetro de análisis de este tipo de control, que deberán ejercer todos los jueces del país, integrado de la siguiente manera:

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

Se determinan tres aspectos importantes en este tipo de interpretación por parte de los jueces mexicanos:

- 1) 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 con 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.
- 2) 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.

- 3) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta ni 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.

Control de convencionalidad desde la perspectiva local

El control de constitucionalidad está contenido de forma exclusiva en las atribuciones de la Suprema Corte, el único Órgano Jurisdiccional en el país que puede declarar una norma inconstitucional con efectos generales o frente a todos, y en forma secundaria o delegada se encuentra en las atribuciones de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para el caso o controversia particularmente planteada, con efectos únicamente para el asunto concreto.

Ahora bien, derivado de las modificaciones en comento, resulta evidente que los tribunales electorales de las entidades federativas pueden y deben ejercer este control. Parece que es patente que lo pueden realizar, aun cuando por el momento únicamente sea respecto de los casos concretamente controvertidos, y atendiendo a los criterios que previamente haya fijado la SCJN, a efecto de evitar contradicción en las determinaciones.

Al respecto, debe tenerse presente que no en todos los casos procederá ejercer el control de convencionalidad, sino únicamente en los que se aduzca la posible violación a derechos humanos, que en el caso de la materia electoral se traducen en derechos político-electorales, en atención a

la actuación desplegada por las autoridades y por los partidos políticos, con el carácter estos últimos de entidades de interés público.

Acerca del tema es oportuno recordar los precedentes del establecimiento del control en los tribunales locales, que han ejercido una interpretación constitucional de las normas electorales locales y, en respuesta, el TEPJF ha llamado la atención a la jurisdicción constitucional electoral local para evitar llevar a cabo dicho control.

El primer asunto se denominó caso Colima, en el cual se impugnaba, en esencia, la aplicación mediante un acuerdo del instituto electoral de aquella entidad, tildando de inconstitucional el artículo 274, último párrafo, del Código Electoral del Estado de Colima, debido a que los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Nueva Alianza habían postulado a un candidato común a gobernador para el proceso electoral 2008-2009. El precepto impugnado establecía que para determinar la validez o la nulidad de los votos se observaría lo siguiente:

La boleta que contenga el señalamiento o cruce de dos o más círculos o cuadros con emblemas de diferentes partidos políticos en candidatura común, para los efectos de su contabilización, será a favor del partido político de mayor fuerza electoral (SUP-JRC-27/2009).

Finalmente, se determinó la inaplicación del precepto apuntado, toda vez que vulneraba lo dispuesto por los artículos 39 y 41 de la CPEUM; 3 y 4 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, y 6 del Código Electoral del Estado de Colima, ya que a pesar de tratarse de una forma de postulación permitida legalmente y de estar patentizada la voluntad del elector respecto de un candidato determinado, en lugar de respetarse esa voluntad, se priva de efectos al sufragio emitido claramente a favor del candidato postulado en común por varios partidos políticos, violando, en consecuencia, la legalidad, la certeza y la equidad contenidas en los artículos enunciados.

Ahora bien, lo que más trasciende de dicha decisión es referir que el TEPJF sostuvo la imposibilidad para la jurisdicción electoral local de llevar a cabo una interpretación constitucional de la norma electoral impugnada, afirmando de manera tajante que se debería tener en cuenta que el Tribunal electoral responsable no tiene competencia constitucional o legal para resolver cuestiones de inconstitucionalidad de leyes electorales en observancia al sistema de distribución de competencias del control de constitucionalidad en materia electoral —dado que el Tribunal Electoral del Estado de Colima había declarado la constitucionalidad del precepto en comento— (López 2013b, 50-5).

Es pertinente mencionar que la decisión se dictó en mayo de 2009, es decir, cuando aún no estaba aprobado el control de convencionalidad en materia de derechos humanos (2011). Sin embargo, en septiembre de 2011 se dictó una sentencia en la cual, a pesar de existir una declaración expresa de la SCJN en torno a la posibilidad del control de convencionalidad, el TEPJF cerró la puerta a dicha posibilidad en la resolución que se presenta a continuación.

El caso fue el relativo al expediente SG-JDC-801/2011, promovido por un ciudadano, debido a que el consejo municipal electoral varió las listas de regidores por el principio de representación proporcional otorgadas originalmente por el Partido Acción Nacional (PAN) con fundamento en el artículo 202, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit. Por tanto, se trató de la inaplicación del citado dispositivo por la Sala Regional del TEPJF. A pesar de que la resolución es de fecha 7 de septiembre de 2011, es decir, después de que la SCJN aprobara el control de convencionalidad en materia de derechos humanos, la autoridad resolutora afirmó: “es indudable que el ejercicio de la facultad de control de constitucionalidad concreto en materia electoral está reservado para las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación” (López 2013b, 50-5).

No escapa a este órgano judicial que si bien la parte final del artículo 91 de la Constitución Política del Estado de Nayarit prevé la posibilidad de que la Sala Constitucional-Electoral de esa entidad puede decidir acerca de la no aplicación de leyes en materia electoral, es indudable que únicamente estará en aptitud de hacerlo en función a aquel ordenamiento legal y de ninguna manera contrastándolas con la Constitución General del país, en concordancia con el precepto trasunto (SG-JDC-801/2011).

De lo anterior se desprende que las concesiones para reivindicar el control de convencionalidad serán paulatinas, pues a pesar del reconocimiento jurisprudencial realizado, aún hay obstáculos que impiden la satisfacción efectiva, tal como se ve en los dos casos expuestos.

El juez electoral local y el control de convencionalidad

Señala Rogelio López Sánchez (2013b, 45) que la consagración del modelo de justicia constitucional de manera plena se fortalece mediante la creación de mecanismos de tutela constitucional para las normas electorales.

De igual modo, refiere el autor que la mayoría de los casos planteados a la jurisdicción de las Salas del TEPJF, y que tienen que ver con la inaplicación de normas electorales, se encuentran relacionados directa o indirectamente con los ordenamientos locales, por lo que la incidencia de esta facultad en el ámbito de la jurisdicción electoral local, ya sea que provenga de actos de la autoridad jurisdiccional o administrativa, es indiscutiblemente significativa (López 2013b, 49).

Derivado del dilema en cuanto a la posible afectación de normas, actos u omisiones respecto de la materia electoral, se ha considerado la pertinencia del control de convencionalidad. Sin embargo, no debe verse al mismo como un sistema de control opcional al de constitucionalidad, puesto que este último se presenta como un control primigenio y aparejado a aquél.

No obstante lo anterior, y en términos del criterio de la SCJN, así como de la reforma constitucional del año 2007, el control de constitucionalidad

es exclusivo del Poder Judicial de la Federación, por lo que aún queda mucho camino por andar al respecto; sin embargo, la modificación al artículo 1 de la Carta Magna establece la obligación de interpretación en materia de derechos humanos, de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia.

A ese respecto, el papel del juzgador electoral local es fundamental, sobre todo tratándose del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), en virtud de la naturaleza misma de este medio de impugnación, el cual pueden promover los ciudadanos que consideren afectados sus derechos, a efecto de que se les restituyan.

Para Ernesto Jinesta (2012, 10-4), el mayor impacto del control de convencionalidad ejercido por los tribunales y las Salas constitucionales depende de varios factores determinantes, tales como:

- 1) La constitucionalización del parámetro de convencionalidad y reconocimiento de su carácter eventualmente supraconstitucional.
- 2) Los efectos vinculantes y *erga omnes* de la jurisprudencia de los tribunales o las Salas constitucionales.
- 3) El efecto declarativo de la nulidad de la norma o disposición interna que es incompatible con el parámetro de convencionalidad.
- 4) El control de convencionalidad ejercido *ex officio*.

En el caso de los órganos jurisdiccionales locales, el gran reto es el ejercicio de este mecanismo de convencionalidad, evitando la conculcación de las determinaciones establecidas por los órganos jurisdiccionales federales, a efecto de evitar alguna práctica desmedida del mismo.

Cabe recordar el dilema del ejercicio de control de constitucionalidad, en el que, en algunos casos, en la búsqueda de una mejor aplicación de los principios constitucionales rectores de la materia electoral, se incurrió en la práctica de confrontación de las normas secundarias previstas en el

ámbito local frente a las normas establecidas en el ámbito constitucional, tal como ocurrió, por citar un ejemplo, en el llamado caso Hank Rhon.¹

Al respecto, refiere María Carmelina Londoño Lázaro que el principio de legalidad no sólo es un componente característico del Estado democrático de derecho sino que, a la luz del nuevo orden internacional de los derechos humanos, se constituye en verdadera garantía indispensable para la protección de los derechos fundamentales (Londoño 2010, 765).

Con base en esa consideración, principalmente, y en correspondencia con la reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de febrero de 2014, la tarea legislativa del Congreso de la Unión se ha centrado en la elaboración y la aprobación de las normas secundarias que regulen precisamente los postulados establecidos por el legislador federal y, ante todo, determinen el nuevo sistema legal que rija la actuación de las autoridades electorales locales en los próximos años.

En ese sentido, tratándose del tema que aquí ocupa, de los artículos que se reforman y adicionan con motivo del dictamen de la minuta del 15 de mayo de 2014 emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados 2014), trasciende la inclusión de forma expresa del control de convencionalidad en materia electoral, conforme a lo siguiente:

Artículo 2.

1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a la Constitución, los tratados internacionales o instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.

¹ Véase sentencia SUP-JDC-695/2007.

2. La interpretación del orden jurídico deberá realizarse conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia (LGSMIME 2014).

Reestructuración del sistema de justicia electoral

De lo analizado se advierte la intención del legislador federal de un cambio a fondo en el sistema de justicia electoral, en el cual se incluya el modelo de democracia constitucional a la luz del derecho internacional. En tal sentido, no es posible estudiar y resolver las controversias planteadas de forma aislada, sino necesariamente frente a las normas determinadas en los tratados internacionales y de acuerdo con la orientación de los criterios dictados en las resoluciones de los tribunales supranacionales.

En ese sentido, en los retos en materia de justicia electoral local, a efecto de implementar una garantía adecuada del control de convencionalidad, se deben considerar en las leyes secundarias las circunstancias particulares en temas como los procesos electorales que se desarrollan en cada entidad federativa, partiendo de la idea de los derechos particulares de quienes integran las comunidades indígenas de cada estado, aspecto que deberá ponderarse respecto de la estructura funcional de la justicia electoral, en el sentido de que al resolver los medios de impugnación se tomen en cuenta las normas derivadas de los usos y costumbres de las mismas.

Con base en lo anterior, la reestructuración del sistema debe ser vista frente a los derechos humanos tutelados por las normas internacionales, con enfoque de la normativa interna y en inclusión de las normas de usos y costumbres de referencia.

Conclusiones

La democracia actual requiere de juzgadores con los conocimientos teóricos y prácticos orientados a hacer frente a las circunstancias de hecho que se presentan.

Es así que la figura del juez electoral local se ha vuelto dinámica, en virtud de la situación política y social que acontece, y consecuencia de ello son las controversias planteadas, en específico, de quienes integran los órganos jurisdiccionales de cada una de las entidades federativas del país.

Se amplían cada vez más los supuestos de procedencia de los medios de impugnación que conocen los tribunales electorales locales, por lo que se incrementan las cargas laborales de los mismos, lo cual amerita una mayor efectividad en el desempeño del juzgador electoral.

En el caso de los juicios ciudadanos que se promueven en virtud de la afectación de los derechos político-electorales, se ha determinado que cualquier circunstancia relacionada con la elección de los cargos populares, el acceso a los mismos y la permanencia en ellos, incluidos los derechos derivados de su ejercicio, puede y debe ser impugnada mediante el referido medio legal, por lo que por esta vía se han llegado a analizar cuestiones referentes a la política con aspectos de carácter laboral.

Es por ello que el dinamismo del juez local consiste en no limitarse a la materia electoral por lo que se refiere al tema de las elecciones, sino en ir más allá de ese aspecto: verificar la violación de los derechos político-electorales referentes al acceso efectivo a los cargos públicos, a los derechos y a las obligaciones inherentes al desempeño de los mismos, en atención a lo previsto, principalmente, en las normas de derecho internacional.

El juzgador local ha pasado de ser un juez de trámite a ser uno analítico y propositivo, creando criterios jurisprudenciales para resolver las controversias electorales que se presenten, formando precedentes o antecedentes jurisdiccionales a partir de los casos prácticos surgidos de las circunstancias políticas y sociales de cada estado.

Ahora bien, con motivo de las recientes reformas constitucionales en materia electoral, se han previsto elementos que fortalecen la actuación de los tribunales electorales de los estados, tales como la garantía de autonomía e independencia en sus funciones y decisiones, la maximización

de la publicidad de las resoluciones emitidas y el control de convencionalidad en materia de justicia electoral local.

Por lo que se refiere a dichos aspectos, falta por definir en las normas secundarias la forma y los procedimientos para lograr dicha autonomía e independencia, y los mecanismos de coordinación con los institutos de transparencia en todo el país, para hacer efectiva tal maximización, pero, sobre todo y muy importante, delimitar las facultades del mecanismo de control de convencionalidad; es decir, deberá preverse si es una facultad potestativa u obligatoria para el caso particular, ya que en la democracia actual las resoluciones de los tribunales electorales locales son cada vez de mayor importancia y trascendencia en los asuntos públicos de las entidades federativas y, en especial, en el ámbito nacional.

Queda mucho camino por recorrer para lograr el fortalecimiento de la actuación de los tribunales electorales locales, sin embargo, el inicio de dicho recorrido se encuentra en el quehacer que actualmente despliegan sus integrantes y en la reestructuración determinada por el legislador federal, en la cual se incluirá la facultad de control de convencionalidad, misma que será un mecanismo o una herramienta fundamental en la actuación jurisdiccional electoral de las entidades federativas.

Como se ha observado y analizado a lo largo del presente texto, el principio de convencionalidad en el caso de las autoridades jurisdiccionales consiste en la obligación de acatar las resoluciones que éstas emiten, basadas en los principios establecidos en los diversos instrumentos internacionales signados y ratificados por el Estado mexicano.

Atento a lo anterior, es de concluirse que las autoridades jurisdiccionales locales no pueden escapar de dicha atribución, lo que conlleva a establecer que la responsabilidad de éstas debe ser la de proteger, con la aplicación de dichos instrumentos internacionales, los derechos fundamentales y humanos consagrados a favor de los justiciables, por lo que es de entenderse que las autoridades jurisdiccionales locales deben proteger dichos

derechos mediante la aplicación de los convenios y los tratados internacionales aplicables a la materia electoral.

Constituye una auténtica necesidad realizar una armonización judicial que reconozca en el control difuso de convencionalidad una herramienta de armonización *lato sensu*. Es importante recordar en este punto que la premisa de la que parte el estándar de control de convencionalidad es que las autoridades judiciales están sometidas a las normas internas, empero

cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella (Corte IDH 2006, párrafo 123).

En otras palabras, cuando el Legislativo no cumple con su tarea de anular o no admitir leyes que van en contra de los pactos internacionales, el Poder Judicial sigue obligado a realizar el control difuso y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a la convencionalidad que garantice los derechos político-electorales, que también son fundamentales.

Fuentes consultadas

- Aragón, Manuel. 2007. La Constitución como paradigma. En *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, ed. Miguel Carbonell, 19-32. Madrid: Trotta.
- Bidart Campos, German. 2000. *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Argentina: Ediar.
- Bustillo Marín, Roselia. s. f. *El control de convencionalidad: la idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral*. México: TEPJF.
- Cámara de Diputados. 2014. “Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”. *Gaceta Parlamentaria* 4021, año XVII.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2004. Caso Tibi vs. Ecuador. Sentencia del 07 de septiembre. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf (consultada el 3 de diciembre de 2014).
- . 2006. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Gobierno de Chile. Sentencia del 26 de septiembre. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf (consultada el 8 de diciembre de 2014).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: TEPJF.
- . 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf (consultada el 3 de diciembre de 2014).
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. s. f. *El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional*. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2873/9.pdf> (consultada el 19 octubre de 2012).
- García Ramírez, Sergio. 2011. *El control judicial interno de convencionalidad*. México: IJ-UNAM.

- Jinesta, Ernesto. 2011. Control de convencionalidad ejercido por los tribunales y Salas constitucionales. En *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 10-4. México: Fundap. [Disponible en <http://www.ernestojinesta.com/14%20-%20Control%20de%20Convencionalidad%20Ejercido%20por%20los%20Tribunales%20y%20Salas%20Constitucionales.pdf> (consultada el 3 de diciembre de 2014)].
- Jolowicz, John Anthony. 2008. El control judicial de las leyes en el Reino Unido. En *La ciencia del derecho procesal constitucional*, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 785-804. México: UNAM/Marcial Pons.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. 2014. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf> (consultada el 3 de diciembre de 2014).
- Londoño Lázaro, María Carmelina. 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* 128 (mayo-agosto): 765.
- López Sánchez, Rogelio. 2013a. El control de convencionalidad en la interpretación de los derechos humanos. Ponencia presentada en el “Congreso Redipal Virtual VI Red de Investigadores Parlamentarios en Línea”, enero a agosto de 2013, en Distrito Federal, México.
- . 2013b. *El control de convencionalidad en la justicia electoral. Una herramienta para la optimización de los derechos político-electorales*. México: IEEM.
- Sentencia SG-JDC-801/2011. Actor: José Luis Ocegueda Navarro. Autoridad responsable: Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit. Disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JDC-0801-2011.pdf> (consultada el 3 de diciembre de 2014).

- SUP-JDC-695/2007. Actor: Jorge Hank Rhon. Autoridad responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00695-2007.htm> (consultada el 3 de diciembre de 2014).
- SUP-JRC-27/2009. Actor: Coalición “PAN-ADC, Ganará Colima”. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/JRC/SUP-JRC-00027-2009.htm> (consultada el 3 de diciembre de 2014).
- Uprimny, Rodrigo. 2005. Bloque de constitucionalidad en Colombia, un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal. En *El bloque de constitucionalidad en Colombia. Curso de formación de promotores/as de derechos humanos, libertad sindical y trabajo decente*. Colombia: Universidad Nacional/ENS Colombia. [Disponible en http://redescuelascsa.com/sitio/repo/DJS-Bloque_Constitucionalidad%28Uprimny%29.pdf (consultada el 3 de diciembre de 2014)].