

# REORDENACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL CONTROL EX OFFICIO DE CONVENCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL (TRAYECTORIA Y PROBLEMAS)

Eduardo de Jesús CASTELLANOS HERNÁNDEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *Control de convencionalidad*. IV. *Control difuso de constitucionalidad*. V. *Características político institucionales de la reforma constitucional que llevó a la situación actual del control difuso ex officio de convencionalidad*. VI. *Control difuso de convencionalidad ex officio en materia electoral*. VII. *La regulación constitucional vigente*. VIII. *Regulación en el texto reordenado y consolidado*. IX. *Conclusiones y propuestas*. X. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

Como es natural mi reflexión y análisis se formula a partir del estudio académico realizado en el seno del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM<sup>1</sup>, del cual surge un texto reordenado y consolidado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de evaluar la actualidad, pertinencia y viabilidad de dicho texto reordenado y consolidado

---

\* Investigador Visitante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Investigador Nacional, Nivel I. Miembro del Registro CONACYT de Evaluadores Acreditados. Área 5, Económicas y Sociales.

<sup>1</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico*, LXII Legislatura. Cámara de Diputados. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Julio de 2015, 543 páginas. Disponible para consulta virtual en la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

para regular como Ley Fundamental de la República el control difuso de convencionalidad *ex officio* en materia electoral.

Esto implica trazar una estrategia, en primer lugar, de análisis del cambio constitucional respecto del control difuso de la convencionalidad en materia electoral en su trayectoria y problemas hasta llegar al momento actual. En segundo lugar, estudiar la evolución deseable y el escenario prospectivo de dicho control difuso de la convencionalidad en materia electoral para que éste cumpla plenamente su función de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos en su vertiente de derechos político electorales de los ciudadanos. Esto implica, en tercer lugar, analizar las características político institucionales de la reforma constitucional en el tema y materia que señalo a efecto de evaluar la viabilidad de las alternativas que se ofrecen al texto ordenado y consolidado que ahora estudiamos. Finalmente, es obligado analizar la regulación que para dichos tema y materia ofrece el texto reordenado y consolidado y proponer conclusiones.

## II. ANTECEDENTES

El Estudio Académico en comentario, en lo sucesivo “El Estudio”, en su parte introductoria afirma que “es el año de 1982 el que podemos considerar como un parteaguas, pues en esa fecha se inicia un proceso de reformas, que dura hasta nuestros días, en el que hay una renovación importante de las instituciones existentes y la creación de otras muchas que modernizan y actualizan nuestro ordenamiento constitucional... En lo particular, la Constitución se ha reformado de manera importante en las siguientes materias:”

- Control de constitucionalidad de las leyes
- Autonomía de gobierno y administración de los municipios
- Sistema electoral y representativo (federal y local)
- Derechos fundamentales, tanto individuales como sociales, y sus medios de protección
- Derechos y autonomía de los pueblos indígenas
- Propiedad y justicia agrarias
- Transparencia y acceso a la información pública gubernamental
- Sistemas de justicia penal y seguridad pública
- Presupuesto, control del gasto público y rendición de cuentas
- Relaciones del Estado con las iglesias y las comunidades religiosas
- Independencia, gobierno y carrera judiciales

- Rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y sistema de planeación democrática
- Explotación de recursos energéticos y empresas productivas del Estado

Dicha parte introductoria de El Estudio precisa lo siguiente respecto de la dinámica constitucional: “A diferencia de otros tiempos, en que la reforma constitucional era sustancialmente un producto de las decisiones más o menos unilaterales del Presidente de la República, en la actualidad los cambios constitucionales se derivan de los acuerdos de los partidos políticos nacionales, los que tienen fuertes incentivos para incluir en el texto constitucional los detalles puntuales de dichos acuerdos, a fin de protegerlos frente a las mayorías legislativas ordinarias y evitar también la posible impugnación de su constitucionalidad ante los tribunales”.

En el estudio se describen sin afán de exhaustividad, entre otros, los siguientes defectos y errores que han provocado el “notable desorden y falta de técnica y sistemática en los temas regulados en los diversos artículos constitucionales”<sup>2</sup>:

1. Presencia de disposiciones duplicadas
2. Uso variable e inconsistente de la terminología
3. Disparidad en el alcance y profundidad de la regulación
4. Desorden y falta de sistema en la materia regulada en los artículos constitucionales
5. Deficiente ubicación de las disposiciones constitucionales
6. Errores en la actualización del texto
7. Artículos reglamentarios

Por cuanto a los criterios y pasos esenciales para reordenar y consolidar el texto constitucional, en El Estudio se afirma haber observado los siguientes lineamientos:

1. La misma Constitución de 1917, lo cual entraña no alterar las decisiones jurídicas y políticas que contiene además de respetar el número total de artículos del texto (136).
2. Reordenación, a efecto de “reubicar las disposiciones constitucionales en el artículo, apartado, fracción o párrafo que resulte más con-

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 15 y siguientes.

veniente desde un punto de vista sistemático y técnico, sin alterar su redacción, salvo para corregir errores evidentes”.

3. Consolidación, “se mejora la puntuación y la redacción; en algunos casos se sintetiza el contenido, suprimiéndose redundancias e inconsistencias; se articula la redacción de los párrafos reordenados; se mejora la presentación sistemática, en apartados, fracciones e incisos; y, finalmente, se traslada el contenido de las partes que se han considerado “reglamentarias” a la Ley de Desarrollo Constitucional”.
4. Explicación, se ilustra al lector mediante una “cuarta columna de los cuadros comparativos con una explicación detallada de los cambios de ubicación y redacción propuestos; se presenta el texto suprimido o que se propone reenviar a la Ley de Desarrollo Constitucional”.

Como medida “concomitante y necesaria” se propone la aprobación de una Ley de Desarrollo Constitucional a la manera propuesta en diferentes momentos de la historia constitucional de México, y de su estudio, tanto por Mariano Otero en su célebre voto particular que desembocó en el Acta de Reformas de 1847, como por el Maestro Héctor Fix Zamudio y otros autores estudiosos del cambio constitucional.

En la presente contribución me limitaré, como ya lo he expresado, a evaluar la actualidad, pertinencia y viabilidad del texto consolidado que nos presentan los autores de El Estudio Académico, para efecto de regular en el momento presente y en los años por venir el control difuso de convencionalidad *ex officio* en materia electoral.

### III. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Eduardo Ferrer Mac-Gregor, al desarrollar la voz “Control de convencionalidad (sede interna)” en el Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional<sup>3</sup>, le atribuye tres objetivos: 1) Prevenir la aplicación de normas nacionales manifiestamente incompatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos; 2) Servir como una institución que permita a todas las autoridades del Estado cumplir adecuadamente con su obligación de respeto y garantía de los derechos humanos protegidos por la Convención Americana y otros tratados, y con el cumplimiento de sentencias dictadas en contra del Estado al que la autoridad pertenece, y 3) Servir como un medio para permitir y acrecentar el *diálogo*, especialmente un *diálogo jurisprudencial*.

---

<sup>3</sup> Tomo I, A-F, págs. 233 a 236

dencial en materia de derechos humanos, entre los tribunales nacionales y la Corte Interamericana.

Para López Olvera y Pahuamba Rosas<sup>4</sup>, el control difuso de convencionalidad “implica que cuando se encuentra una incompatibilidad entre una norma que se pretende aplicar con la CPEUM y los tratados internacionales, no se declara inconstitucional la norma, es decir, no se expulsa del ordenamiento, únicamente, el órgano jurisdiccional desaplica la norma incompatible al caso concreto, pero esa norma queda vigente”.

El control difuso de convencionalidad *ex officio* es un proceso jurisdiccional reciente en nuestro país que si hubiera que darle fecha de nacimiento no cuesta trabajo ubicarla el 23 de noviembre de 2009, fecha en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) resolvió el caso Rosendo Radilla Pacheco contra Estados Unidos Mexicanos; fecha a la que habría que agregar el 10 de junio de 2011 en que se publica la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Tan reciente es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al conocer la sentencia de la CorteIDH en la que se condenó a nuestro país a ejercer control difuso de convencionalidad se interrogó a sí misma sobre lo que debería de hacer, pues no había ningún precedente legal, ni jurisprudencial, menos aún una sentencia internacional condenatoria contra México previa que involucrase en su cumplimiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>5</sup>. Es por ello que la SCJN tramitó los expedientes varios 489/2010 y 912/2010, para decidir que le correspondía como parte del Estado Mexicano acatar la parte de la sentencia de la CorteIDH, cuyo resolutivo en la materia que nos ocupa era la SCJN a la que, como autoridad competente del Estado Mexicano, tocaba cumplir su mandato. Insisto, el mandato o condena jurisdiccional era establecer y ejercer el control difuso de convencionalidad.

El párrafo 339 de la sentencia de la CorteIDH resolvió lo siguiente:

---

<sup>4</sup> López Olvera, Miguel y Pahuamba Rosas, Baltazar, *Nuevos paradigmas constitucionales*, Editorial Express, 2014, México, p. 224.

<sup>5</sup> Arturo Saldivar Lelo de Larrea afirma en su prólogo al libro *El Nuevo Juicio de Amparo. Guía de la Reforma Constitucional y la Nueva Ley de Amparo* (p. XV), que “lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente Varios 912/2010, relativo al cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que condenó a México en el caso Radilla, en el que partiendo de una lectura conjunta del segundo párrafo del artículo 1º constitucional en relación con el 133 de la propia Norma Fundamental, concluimos que, en el ejercicio de la función jurisdiccional, los jueces de toda la República 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, lo que se traduce en un control difuso de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos.”

“339. En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que 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, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un ‘control de convencionalidad’ ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”

Es oportuno recordar al respecto que el 24 de febrero de 1999 se había publicado el Decreto que contiene la *Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos*, en los siguientes términos:

“Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a todos los que el presente vieren, sabed:

El veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, se adoptó en la ciudad de San José, Costa Rica, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, a la que el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos se adhirió el veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y uno.

En ejercicio de la facultad que el artículo 62, numeral 1, de la Convención citada, otorga a todo Estado Parte, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sometió a la consideración de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, misma que fue aprobada por dicha Cámara el primero de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del ocho del propio mes y año, en los términos siguientes:

DECLARACIÓN PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA COMPETENCIA CONTENCIOSA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

1.Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de

la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2.....”

Con estos antecedentes, el Pleno de la Suprema Corte se pronunció de la manera siguiente al resolver el expediente varios 912/2010:

En este sentido, esta Suprema Corte no es competente para analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esto es, en sede internacional, es correcta o incorrecta, o si la misma se excede en relación a las normas que rigen su materia y proceso. Esta sede de jurisdicción nacional no puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que para el Estado mexicano dichas sentencias constituyen, como ya dijimos, cosa juzgada y, por ende, lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos.

En la sesión del 12 de julio, cuando se realizó la votación sobre el Considerando Octavo de la resolución correspondiente al expediente varios 912/2010, que se refiere al control de convencionalidad, se decidió por mayoría de 7 votos, que de conformidad con el párrafo 339 de la sentencia dictada por la Corte IDH en el caso Radilla Pacheco, “el Poder Judicial de la Federación debe ejercer el control de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”. Además, el Tribunal Pleno resolvió, por mayoría de 7 votos, que la obligación de realizar el control de convencionalidad es para todos los jueces del Estado Mexicano.

Es por ello que en el expediente varios 912/2010 la SCJN estableció el siguiente modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad:

<i>Tipo de control</i>	<i>Órgano y medios de control</i>	<i>Fundamento constitucional</i>	<i>Posible Resultado</i>	<i>Forma</i>
<u>Concentrado:</u>	Poder Judicial de la Federación (tribunales de amparo): a) Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad b) Amparo Indirecto c) Amparo Directo	105, fracciones I y II 103, 107, fracción VII 103, 107, fracción IX	Declaración de inconstitucionalidad con efectos generales o interpartes No hay declaratoria de inconstitucionalidad	Directa
<u>Control por determinación constitucional específica:</u>	a) Tribunal Electoral en Juicio de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Art. 41, fracción VI, 99, párrafo 6o.  99, párrafo 6o.	No hay declaración de inconstitucionalidad sólo inaplicación	Directa e incidental
<u>Difuso:</u>	A) Resto de los tribunales a) Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos b) Locales: Judiciales, administrativos y electorales	1o., 133, 104 y derechos humanos en tratados  1o., 133, 116 y derechos humanos en tratados	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Incidental*



<u>Interpretación más favorable:</u>	Todas las autoridades del Estado mexicano	Artículo 1o. y derechos humanos en tratados	Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad	Fundamentación y motivación.
--------------------------------------	---	---	---	------------------------------

FUENTE: Diario Oficial de la Federación de 04.10.2011, párrafo 36.

Posteriormente, a través de la contradicción de tesis 293/2011 la SCJN formuló las siguientes precisiones:

- “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.
- “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.”

En la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en el engrose de su resolución que las normas que componen el bloque de constitucionalidad “no pueden contravenir el principio de supremacía constitucional precisamente porque forman parte del conjunto normativo respecto del cual se predica la supremacía”<sup>6</sup>

#### IV. CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD

En la cita de pie de página número 3, a fojas 30 y 31 del engrose de la resolución del expediente varios 912/2010, aparece la siguiente descripción del camino que ha seguido la Suprema Corte de Justicia respecto del control

<sup>6</sup> Engrose de la Contradicción de tesis 293/2011, p. 51.

difuso de la constitucionalidad, originalmente aceptado y posteriormente rechazado para ser nuevamente aceptado y otra vez rechazado:

En abril de 1919, el criterio del Tribunal Pleno era que todas las leyes que se opusieran a lo dispuesto en la Constitución no debían ser obedecidas por ninguna autoridad, éste criterio se expresaba en la tesis de rubro: “CONSTITUCIÓN, IMPERIO DE LA” (registro IUS 289, 870). En mayo de 1934, la Segunda Sala, estableció una tesis aislada con el rubro: “CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY” (número de registro IUS 336,181), la cual reflejaba un criterio consistente en que conforme con el artículo 133 de la Constitución Federal, todos los jueces de la República tenían la obligación de sujetar sus fallos a los dictados de la misma, a pesar de las disposiciones que en contrario pudieran existir en otras leyes secundarias. Al año siguiente, en agosto de mil novecientos treinta y cinco, la misma Sala señaló que los únicos que pueden determinar la inconstitucionalidad de algún precepto son los tribunales de la Federación, al emitir la tesis aislada de rubro: “LEYES DE LOS ESTADOS, CONTRARIAS A LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES” (número de registro IUS 335,247). Cuatro años después, en febrero de 1939, la Tercera Sala de la Corte, determinó en un criterio aislado que la observancia del artículo 133 de la Constitución Federal es obligatoria para los jueces locales de toda categoría, el rubro de la tesis es: “LEYES, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS” (número de registro IUS 356,069). Posteriormente, en abril de 1942, la Segunda Sala se pronuncia nuevamente en el sentido de que todas las autoridades del país deben observar la Constitución a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en otras leyes, las tesis tienen como rubro: “CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL PARA EXAMINARLA Y ESTATUIR SOBRE ELLAS” (REGISTRO IUS 326,678) Y “CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DEL IMPUESTO AL SUPERPROVECHO COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL PARA DECIDIR SOBRE ELLA” (Registro IUS 326, 642). En el año de 1949 la misma Segunda Sala emite un criterio contrario a los anteriores, en donde vuelve a sostener que solo las autoridades judiciales de la Federación puede conocer de los problemas de “anticonstitucionalidad”, la tesis tiene como rubro: “LEYES, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS” (registro IUS 320,007). En septiembre de 1959, la Segunda Sala consideró que la vía adecuada para resolver los problemas sobre la oposición de una ley secundaria y la Constitución era el juicio de amparo, la tesis tiene como rubro: “CONSTITUCION Y LEYES SECUNDARIAS, OPOSICIÓN EN LAS” (registro IUS 268, 130). En 1960 la Tercera Sala resuelve que si bien las autoridades judiciales del fuero común no pueden hacer declaratorias de inconstitucionalidad de leyes, en observancia al artículo 133 están obligadas a aplicar en primer término la Constitución Federal cuando una ley ordinaria la contravenga directamente, la tesis es de rubro: “CONSTITUCIÓN. SU APLICACIÓN POR PARTE DE LAS AUTORIDADES DEL FUERO COMÚN CUANDO SE ENCUENTRA CONTRAVENIDA

POR UNA LEY ORDINARIA” (registro IUS 270, 759). En septiembre de 1968, la Tercera Sala emite un criterio en el que considera que sólo el Poder Judicial de la Federación puede calificar la constitucionalidad de las leyes a través del juicio de amparo, el rubro es: “CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXÁMEN DE LA, IMPROCEDENTE, POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMÚN” (número de registro IUS 269,162). En agosto de 1971, la Tercera Sala se pronunció en el sentido de que todas las autoridades judiciales deben apegar sus resoluciones a la Constitución, la tesis tiene el rubro: “LEYES, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. SU VIOLACIÓN ALEGADA ANTE EL TRIBUNAL DE APELACIÓN” (número de registro IUS 242, 149). En junio de 1972, la Tercera Sala consideraba que el examen de la constitucionalidad de las leyes solamente estaba a cargo del Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo, el rubro de la tesis es: “CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMÚN” (registro IUS 242, 028).

Ya en la novena época y mediante criterio plenario emitido en mayo de mil novecientos noventa y cinco, reiterado en junio de mil novecientos noventa y siete y en tres precedentes de mil novecientos noventa y ocho, se determinó que el artículo 133 de la Constitución no autoriza el control difuso de la constitucionalidad de normas generales, la tesis es la P./J. 74/99 y lleva por rubro: “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”. Este criterio se reitera mediante la tesis plenaria P./J. 73/99 de rubro: “CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN”. En agosto de dos mil cuatro, la Segunda Sala reitera el criterio en la tesis de jurisprudencia 2ª./J. 109/2004 de rubro: “CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE LOS VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD QUE EN LA DEMANDA RESPECTIVA SE ATRIBUYAN A UNA REGLA GENERAL ADMINISTRATIVA”.

En la misma novena época, esta Suprema Corte de Justicia al resolver la Contradicción de Tesis 2/2000, emitió la tesis P./J. 23/2002 de rubro: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES”, la que quedó posteriormente sin efecto por la reforma constitucional al artículo 99 publicada el 13 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial en la que se facultó a las Salas del Tribunal Electoral para inaplicar leyes electorales contrarias a la Constitución.

Respecto de este camino sinuoso en materia de control de constitucionalidad, Alberto Abad Suárez Ávila afirma lo siguiente en su libro *La protección de los derechos fundamentales en la Novena Época de la Suprema Corte*<sup>7</sup>:

El comportamiento de la SCJN en la protección de los derechos fundamentales en el periodo 1995-2006 fue deficiente. Como describen varios autores, la cuestión de la protección de los derechos fundamentales es un déficit histórico del poder judicial en México en general y de la SCJN como cabeza del mismo. Durante el presidencialismo priista, la SCJN se mantuvo disciplinada al régimen de partido hegemónico y por lo tanto la justicia constitucional subordinada a los componentes políticos. La Constitución mexicana fue más un manifiesto político que un documento normativo, lo que limitó el trabajo de interpretación que podría realizar la SCJN respecto de los derechos fundamentales. En particular, el predominio de un solo partido político en el control del poder, coartó las posibilidades de un poder judicial fuerte encargado de la revisión constitucional.

En su libro *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*<sup>8</sup>, Karina Ansolabehere afirma respecto de las relaciones entre las cortes supremas y el poder político que:

La relación Corte Suprema- poder político, se reconstruye a partir de tres dimensiones de análisis: a) la historia institucional de relación con el poder político; b) la capacidad de veto de la Corte de las decisiones del poder político (capacidad de control de ésta sobre el poder político), y c) la capacidad de influencia del poder político en las reglas que regulan el funcionamiento del Poder Judicial (capacidad de control del poder político sobre la Corte y el Poder Judicial).

Por cuanto a la relación Corte Suprema- Poder Judicial, la autora en cita afirma<sup>9</sup>:

En este caso son dos las dimensiones de análisis que se tomarán en cuenta: a) la capacidad de influencia de la Corte Suprema respecto de las decisiones de los jueces y magistrados (posibilidad de control de la Corte sobre las instancias inferiores del Poder Judicial) y b) la capacidad de las instancias inferiores del Poder Judicial de constreñir el accionar de la Corte.

---

<sup>7</sup> UNAM. Porrúa. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2014, p. 321.

<sup>8</sup> FLACSO México. Fontamara, México 2007, p. 74.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 79.

Tanto la descripción jurisprudencial transcrita al inicio de este acápite como las reflexiones invocadas de ambos autores, nos serán de utilidad para llegar al contexto inmediato del control de convencionalidad en materia electoral.

## V. CARACTERÍSTICAS POLÍTICO INSTITUCIONALES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE LLEVÓ A LA SITUACIÓN ACTUAL DEL CONTROL DIFUSO *EX OFFICIO* DE CONVENCIONALIDAD

En mi contribución a la serie de estudios publicados en homenaje a los 40 años de vida académica del Dr. Jorge Witker<sup>10</sup>, reseño el curso de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos que, junto con la sentencia del Caso Radilla, se encuentra al origen y da fundamento constitucional expreso al control difuso de convencionalidad *ex officio*.

La ruta crítica expuesta en dicho trabajo permite advertir los siguientes elementos que influyen y finalmente determinan la adopción del control difuso de convencionalidad *ex officio* en nuestro país: 1) Reformas constitucionales; 2) Reformas legislativas; 3) Criterios jurisprudenciales nacionales; 4) Creación de organismos y unidades administrativas en la administración pública del Ejecutivo federal; 5) Sujeción a jurisdicciones internacionales, sentencias y criterios jurisprudenciales de éstas; 6) Presencia de organismos internacionales y recomendaciones de éstos respecto de conductas internas; 7) Acción política plural al interior del país, y 8) Sentencia condenatoria de la CorteIDH en el caso Rosendo Radilla.

## VI. CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA ELECTORAL

Felipe de la Mata Pizaña en su libro *Manual del Sistema de Protección de los Derechos Político- Electorales en México*, afirma<sup>11</sup>:

De acuerdo con lo establecido por la Suprema Corte en el asunto Varios 912/2010, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, se encuentran obligadas a velar por los derechos contenidos en la Constitución federal y los tratados internacionales signados por México,

<sup>10</sup> UNAM. IJJ. Posgrado Derecho. Tecnológico de Monterrey, 2015

<sup>11</sup> Porrúa. Universidad Panamericana. México 2012, p. 9.

adoptando la interpretación más favorable, a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior, lo que se traduce en un nuevo modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad.

Los periodos en que puede dividirse la aplicación del control de convencionalidad en materia electoral varían de un autor a otro de los citados en la bibliografía que abordan expresamente el tema<sup>12</sup>. En mi opinión, en la materia electoral hay que distinguir, primero, entre la época en que el juicio de amparo fue procedente para resolver cuestiones político electorales y, segundo, la siguiente etapa, vigente hasta la fecha, en que el juicio de amparo ya no fue procedente. Esa primera época termina cuando se abandona la tesis de la incompetencia de origen sostenida durante el periodo en que fue presidente de la Suprema Corte el Ministro José María Iglesias<sup>13</sup>; criterio jurisprudencial que se mantuvo no obstante que la legislación de amparo vigente en la época dispuso expresamente que el amparo era improcedente en materia político electoral. Desde luego que esta diversidad de criterios entre el poder Legislativo y el poder Judicial refleja, de una parte, la independencia entre los poderes federales derivada en buena medida de la vía electoral (indirecta) para la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero también del conflicto entre los poderes que finalmente fue resuelto por la vía armada, concretamente con el Plan de Tuxtepec<sup>14</sup>, el triunfo militar y electoral del general Porfirio Díaz y la presidencia de la Suprema Corte a cargo del Ministro Ignacio L. Vallarta.

En segundo lugar, el control de convencionalidad en materia electoral debe ser analizado a la luz de los criterios jurisprudenciales en materia de control difuso de constitucionalidad, particularmente en su etapa reciente, es decir, a partir de la contradicción de tesis 2/2000<sup>15</sup>. Lo anterior, en virtud de que la jurisdicción electoral también es reciente pues, salvo el breve periodo de vigencia del criterio jurisprudencial de la incompetencia de origen, recordemos que la solución de los conflictos electorales estuvo en manos de los colegios electorales de las cámaras legislativas hasta 1996, fecha

---

<sup>12</sup> Me refiero a los textos de Santiago Nieto Castillo, J. Jesús Orozco Henríquez y Roselia Bustillo Marín que parecen en la bibliografía.

<sup>13</sup> Cfr.: Una tesis y una antítesis: Iglesias- Vallarta, acápiteme en el libro *Derecho Electoral Procesal Mexicano* de Flavio Galván Rivera, p. 211 y siguientes.

<sup>14</sup> Cfr.: Derecho electoral y presidencialismo durante el gobierno de Porfirio Díaz, capítulo de mi autoría en el libro colectivo *Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico*, p. 85 y siguientes.

<sup>15</sup> Consultar el capítulo La contradicción de tesis 2/2000 y el sistema mexicano de justicia electoral, en el libro *Justicia electoral y garantismo jurídico* de J. Jesús Orozco Henríquez, p. 99 y siguientes.

en la que desaparece el último colegio electoral para calificar la elección de presidente de la República; previamente, en 1993, habían desaparecido los colegios electorales para calificar las elecciones de diputados y senadores. Paralelamente habían surgido, primero, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (1986), el Tribunal Federal Electoral (1990), la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral (1993) y, finalmente, en 1996, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es decir, que hubo durante este periodo, 1986-1996, un sistema mixto jurisdiccional y político, compuesto por los tribunales electorales mencionados y los colegios electorales de las cámaras legislativas, para la solución de conflictos electorales<sup>16</sup>.

La tercera etapa de esta evolución del control de convencionalidad en materia electoral, tiene que tomar en cuenta la aparición formal, constitucional y legislativa, de medios de defensa constitucional de los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos. Estos medios de defensa constitucional, teóricamente, aparecen en 1996 con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el artículo 99 constitucional y la regulación inicial en el mismo precepto de los medios de impugnación, regulados puntualmente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Una vez que desaparecen totalmente los colegios electorales de las cámaras legislativas para resolver los conflictos electorales por vía política y aparecen como único medio de solución jurisdiccional de dichos conflictos los medios de impugnación regulados en el ordenamiento antes citado, encontramos un control concreto de constitucionalidad en materia electoral a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y un control abstracto de constitucionalidad en la materia electoral a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral a partir de 1996 (en la reforma constitucional de 1994 fueron excluidas expresamente las leyes electorales de la procedencia de acciones de inconstitucionalidad aparecidas a partir de esta reforma). Sin embargo, muy pronto, mediante la contradicción de tesis 2/2000, la SCJN sostuvo que era el único órgano de control de constitucionalidad de leyes electorales y, por lo tanto, que el TEPJF no tenía competencia para pronunciarse sobre tal tema, ni siquiera al tratarse de un caso concreto. Las dos reformas constitucionales de 2007<sup>17</sup> al artículo 99, devolvieron esta

---

<sup>16</sup> Consultar: Castellanos, Eduardo, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Ed. Trillas, 2014, México.

<sup>17</sup> Diario Oficial de la Federación de 27 de septiembre y DOF de 13 de noviembre de 2007.

competencia de control de constitucionalidad al TEPJF –la reforma publicada el 13 de noviembre de 2007 lo hizo incluso de manera expresa en un nuevo párrafo sexto del artículo 99, pero ya la del 27 de septiembre de ese año lo había hecho de manera implícita en el párrafo único de la fracción IV del mismo numeral donde se agregó la expresión “se viole algún precepto establecido en esta Constitución”; expresión que solo duró mes y medio en el texto vigente de la Constitución pues dicho párrafo único se modificó nuevamente en la siguiente reforma publicada el 13 de noviembre del mismo año para dar cabida a la mención expresa que ahora aparece en el nuevo párrafo sexto mencionado<sup>18</sup>.

Antes de las reformas constitucionales de 2007 citadas, el TEPJF ejerció control de convencionalidad en los casos *Hank Rhon*<sup>19</sup> y *Tanetze de Zaragoza*<sup>20</sup>, no obstante la vigencia de la contradicción de tesis 2/2000. De tal suerte que el control difuso de convencionalidad en materia electoral ejercido por el TEPJF inmediatamente antes y a partir de las reformas de 2007, puede ser clasificado también antes y después de dichas reformas, es decir, sin facultad de control de constitucionalidad y con ésta. Podemos recordar aquí a *Karina Ansolabehere* cuando habla de instancias inferiores que constriñen el actuar de la Corte.

Por cuanto a la forma de motivar y fundamentar el control de convencionalidad en materia electoral y sus efectos, encontramos las siguientes modalidades: aplicación expresa y directa de preceptos de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos así como su interpretación conforme, además de la aplicación de criterios jurisprudenciales de la Corte IDH. De otra parte, podemos encontrar que el control de convencionalidad implique inaplicar normas nacionales inconvenionales o bien que solo permita maximizar y potenciar derechos fundamentales, es decir, derechos humanos protegidos en el texto constitucional. Es importante destacar que si bien conforme a lo establecido en el artículo 1º constitucional, todas las autoridades públicas pueden ejercer control difuso de convencionalidad *ex officio*, solo los tribunales nacionales pueden inaplicar normas inconvenionales o inconstitucionales, conforme a lo previsto en el expediente varios 912/2010. Desde luego que en algunos casos en que pudiera haber existido una confrontación entre dos derechos fundamentales o convencionales, se

---

<sup>18</sup> Consultar: *Reformas constitucionales 2006-2012*, Secretaría de Gobernación, Tercera edición octubre de 2012, páginas 61 y 67 respectivamente.

<sup>19</sup> SUP-JDC-695/2007.

<sup>20</sup> SUP-JDC-11/2007.



realizó un ejercicio de ponderación, característica adicional en este bosquejo de tipología del control de convencionalidad en materia electoral.

No obstante los avances anteriores, queda claro hasta el momento que los tribunales electorales nacionales y concretamente la Sala Superior del TEPJE, no se han atrevido a declarar la inconventionalidad de una disposición constitucional, como sucedió en los casos SUP-JDC-1749/2012 y SUP-JDC-1774/2012, respecto al derecho de libertad de expresión. Lo anterior, no obstante que como ha quedado transcrito, el decreto que reconoce la jurisdicción contenciosa de la CorteIDH solo excluye las restricciones de derechos humanos previstas en el artículo 29 constitucional nuestro.

## VII. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL VIGENTE

El control de convencionalidad en materia electoral es resultado de la aplicación armónica de las disposiciones constitucionales que regulan, de una parte, la protección y defensa de los derechos humanos en el numeral uno de la Ley Fundamental, así como las que de otra parte regulan las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales y los medios de impugnación en materia electoral. Por razón natural, esas disposiciones sobre control constitucional electoral se complementan con lo establecido en el artículo 133 constitucional.

Reitero que el fundamento constitucional vigente de la regulación del control de convencionalidad en materia electoral se encuentra en los artículos 1, 99, 105 y 133 del texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, transcribiré tales disposiciones en su parte conducente a efecto de compararlas con la propuesta de texto constitucional reordenado y consolidado contenida en El Estudio, para más adelante formular mis conclusiones.

Como ya lo he expuesto en acápites anteriores, estas disposiciones constitucionales han sido interpretadas por la SCJN, entre otros precedentes jurisprudenciales y criterios jurisprudenciales, en el expediente varios 912/2010 y en la contradicción de tesis 293/2011, que sin ser los únicos han sido los más conocidos e invocados. Desde luego que para efectos prácticos de la función jurisdiccional, el criterio sostenido por la SCJN en el sentido de que la jurisprudencia no puede ser sometida a control de constitucionalidad ni de convencionalidad por los jueces ordinarios (Contradicción de tesis

299/2013), impacta de manera determinante en la materia que ahora nos ocupa<sup>21</sup>.

Por cuanto al TEPJF, doy cuenta de los dos siguientes criterios jurisprudenciales<sup>22</sup>:

XXXIII/2012. Libertad de expresión en materia electoral. La restricción constitucional de adquirir tiempos en radio y televisión no puede sujetarse al control de convencionalidad.

IV/2014. Órganos jurisdiccionales electorales locales. Pueden inaplicar normas jurídicas estatales contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a tratados internacionales.

### VIII. REGULACIÓN EN EL TEXTO REORDENADO Y CONSOLIDADO

El texto vigente de los artículos 1, 99, 105 y 133 corresponde a los numerales 1, 100, 105 y 133 del texto reordenado y consolidado, como se aprecia en la transcripción siguiente que facilita la comparación:

<i>Texto constitucional vigente</i>	<i>Texto reordenado y consolidado</i>
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.	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. Su 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 conforme a esta Constitución y a los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

<sup>21</sup> Consultar: Cossío, José Ramón y Lara Chagoyán, Roberto, “¿Derechos humanos o jurisprudencia infalible?”, en *Cuestiones Constitucionales*, número 32, 2015, p. 81 y siguientes.

<sup>22</sup> *Compendio Tematizado de Jurisprudencia y Tesis. Procesos Electorales Federales y Locales 2014-2015*, p. 49.

<p>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.</p> <p>.....</p>	<p>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. El Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</p>
<p>Artículo 99. .... ..... I. .... a X. .... ..... <i>Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</i></p> <p><i>Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.</i></p>	<p>Artículo 100. ..... I. .... a IX. .... ..... Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos, la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Corte decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.</p>
<p>Artículo 105. <i>La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</i> ..... II. <i>De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.</i> .....</p>	<p>Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, de manera exclusiva y en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ..... II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. .....</p>

Artículo 133. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*

Artículo 133.

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

## IX. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En México el control de convencionalidad está necesariamente asociado al control de constitucionalidad. Toda vez que venimos de una tradición de control concentrado de constitucionalidad, las resistencias para hacer realidad el control difuso de convencionalidad *ex officio* pudieran parecer insuperables puesto que primero deben salvarse las barreras que impone la conversión del control concentrado de constitucionalidad en control difuso de constitucionalidad. Encontramos aquí en el juicio de amparo y la jurisprudencia respectiva necesariamente obligatoria por ley y no sujeta a control de convencionalidad según el criterio jurisprudencial citado, una barrera hasta el momento difícil de superar.

Por cuanto al control de convencionalidad en materia electoral el reto es igualmente mayor. Ahí todavía venimos de más lejos, de cuando los derechos político electorales no eran derechos humanos, a lo sumo eran derechos de legalidad, es decir, de teórica protección legal sin que hubiera instrumentos para garantizar jurisdiccionalmente su protección. Todos los conflictos electorales los resolvían en última instancia, hasta 1993 y 1996, respectivamente, los colegios electorales de las cámaras. Ni siquiera había tribunales para proteger los derechos nacidos de la ley, derechos legales, frente a los constitucionales y convencionales de hoy.

El momento crucial del control concentrado de constitucionalidad en materia electoral lo tenemos en la contradicción de tesis 2/2000, por virtud de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación impidió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejercer el control de constitucionalidad en materia electoral incluso en el caso concreto. Ya hemos visto la forma en la que el Tribunal Electoral superó el impedimento, es decir, mediante control de convencionalidad antes de las reformas constitucionales de 2007. Pero el hecho es que la tradición de control concentrado

de constitucionalidad se traslada al control (nacional) concentrado de convencionalidad. Teóricamente, el control concentrado de convencionalidad corre a cargo de la CorteIDH, pero en la práctica, en México, el control de convencionalidad es un control concentrado conforme a las competencias en materia de amparo y, en materia electoral, en función del modelo derivado del varios 912/2010 y sus modificaciones vía jurisprudencia. En cualquier hipótesis, en materia electoral, el control concentrado corre a favor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es decir, de la misma manera que el amparo concentra el control de convencionalidad en el control de constitucionalidad, en la materia electoral el control de convencionalidad igualmente es concentrado en los medios de impugnación que resuelve el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¿Y qué tiene que ver todo esto con el texto reordenado y consolidado de la Constitución General de la República que da materia central a este VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional? Pues, sencillamente, que he reseñado de manera sumarisima la dinámica del cambio constitucional en la materia jurisdiccional y jurisprudencial electoral, específicamente, respecto del control de convencionalidad *ex officio* de la misma, a efecto de dar cuenta, de una parte, de la falta de sistematicidad del texto constitucional para asegurar una interpretación progresiva en materia de control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad en la materia electoral y sin duda también en otras. Cuando digo progresiva, me refiero a que amplíe de manera sistemática el momento y el número de sujetos de derecho protegidos, y de órganos del Estado nacional protectores de los derechos humanos en su vertiente político electoral. Pero también, para mostrar, de otra parte, las ventajas que en este momento ofrece El Estudio para conservar y proteger los avances logrados en la materia que nos ocupa.

El diálogo, la colaboración, el conflicto o la subordinación entre los poderes legislativo y ejecutivo se muestran, entre otros momentos y aspectos, en las reformas constitucionales. Ese tipo de relaciones aparece igualmente entre ambos poderes y el Poder Judicial de la Federación, manifestado no solo en las reformas constitucionales -las de 2007 ya comentadas, por ejemplo, arbitraron una diferencia entre la Suprema Corte y la Sala Superior del Tribunal Electoral-, sino también en los criterios jurisprudenciales.

El largo y sinuoso camino para llegar a las actuales instituciones y procedimientos judiciales electorales —ejemplo de la dinámica constitucional—, en la hipótesis de un nuevo texto constitucional, se enfrentaría a la disyuntiva entre la progresividad ya definida o la regresión. Ahora bien, un cambio de la envergadura de un nuevo texto constitucional en todos los valores, prin-

cipios, instituciones y procedimientos que regula una ley fundamental, en la historia nuestra, ha sido consecuencia de movimientos armados, aunque también de la evolución y cambios constitucionales sucesivos: en realidad, el texto constitucional de 2016 se parece muy poco al de 1917. Por fortuna estamos muy lejos de un movimiento armado para cambiar la Constitución vigente por otra, pero estamos también lejos de un congreso constituyente (integrado incluso a partir de una representación proporcional pura que, paradójicamente, excluiría a candidatos independientes), pues se interpone la elección presidencial de 2018, con la consecuente nueva distribución de las fuerzas políticas que protagonizan la decisión política que alimenta el cambio constitucional.

He evocado brevemente el cambio constitucional solo en materia de control difuso de convencionalidad *ex officio* para identificar a los protagonistas institucionales del cambio: Ejecutivo federal, Senado de la República, Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la suscripción de instrumentos internacionales y de un reconocimiento nacional de la competencia contenciosa de un tribunal internacional, que a su vez permite el ingreso de un nuevo protagonista: la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de sus resoluciones. La CorteIDH condenó al Estado Mexicano a ejercer control difuso de convencionalidad, independientemente de que el mismo implicara de manera automática un control difuso de constitucionalidad hasta entonces no practicado, como pudimos apreciar en la transcripción de precedentes jurisprudenciales al respecto. La contradicción de la contradicción de tesis 293/2011<sup>23</sup> muestra a su vez las dificultades de adopción, y de cabal cumplimiento, de una sentencia internacional. Pero independientemente del sentido que tengan los siguientes criterios jurisprudenciales, la dinámica del cambio constitucional está siempre presente, entre otros, en los actores señalados que desde luego no son los únicos. La academia jurídica es uno más de esos actores. Pero a lo que voy es a la complejidad del cambio constitucional. Es una complejidad que no quedaría resuelta con un nuevo texto constitucional, por el contrario, un nuevo texto abriría nuevos debates, nuevas rutas de definición de la sistematicidad para el cambio.

Luego entonces, el texto reordenado y consolidado que aquí –en el VII Congreso y en mi ponencia– sometemos a análisis, nos ofrece a mi juicio una alternativa de mayor seguridad para mantener lo alcanzado –en la materia electoral, sin duda, pero también en las demás por cuanto al respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos– y avanzar en una complejidad ya conocida –de inevitables reformas constitucionales futuras e

---

<sup>23</sup> Pues la materialización de las dos hipótesis que sustenta podrían entrar en contradicción.

interpretación e integración jurisprudencial incluso de un texto constitucional no modificado-, antes de entrar a las complejidades políticas de negociar y redactar un texto totalmente nuevo al interior de un Constituyente convocado e integrado con una nueva distribución de fuerzas políticas.

Además, el texto reordenado y consolidado que nos ofrece El Estudio facilitaría en su momento, cuando las condiciones políticas del país lo permitan, la negociación y redacción de una nueva Constitución. Es por todo ello que reitero mi deseo y mi propuesta para que el Constituyente Permanente de la República adopte El Estudio y éste sea promulgado el 5 de febrero de 2017 como Ley Fundamental de la República.

## X. BIBLIOGRAFÍA

- ÁVILA Ortiz, Raúl, Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús y Hernández María del Pilar, *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico*, Cámara de Diputados. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2015.
- ASTUDILLO, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, UNAM. Tirant lo Blanch, México, 2014.
- BUSTILLO Marín, Roselia y Monika Gilas, Karolina, *Líneas jurisprudenciales en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tirant Lo Blanch, Monografías, México, 2014.
- CASTELLANOS Hernández, Eduardo de Jesús, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, IIJ. UNAM. Trillas, México, 2014.
- *El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 en la enseñanza del Derecho*, publicado en: Wendy A. Godínez Méndez y José Heriberto García Peña (Coordinadores) *Metodologías: Enseñanza e Investigación Jurídicas. 40 años de Vida Académica. Homenaje al Dr. Jorge Wítker*, (UNAM. IIJ. Posgrado Derecho. Tecnológico de Monterrey, 2015).
- (Coordinador), *Reformas constitucionales 2006-2012*, Secretaría de Gobernación, México, Tercera edición octubre de 2012.
- Compendio Tematizado de Jurisprudencia y Tesis. Procesos Electorales Federales y Locales 2014-2015*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico*, LXII Legislatura. Cámara de Diputados. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Julio de 2015.
- COSSÍO Díaz, José Ramón y Lara Chagoyán, Roberto, “¿Derechos humanos o jurisprudencia infalible?”, publicado en *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 32, enero-junio 2015.

- DE la Mata Pizaña Felipe, *Manual del Sistema de Protección de los Derechos Político-Electorales en México*, Editorial Porrúa. Universidad Panamericana, México 2012.
- FERRER Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni A. (Coordinadores), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Tomos I y II, Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2014.
- FERRER Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, UNAM. Porrúa. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México 2013.
- GALVÁN Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, Editorial Porrúa, México 2002.
- GARCÍA Morales, Gumersindo, *Control de convencionalidad de los derechos humanos en los tribunales mexicanos*, Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, Número 31, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2015.
- LÓPEZ Olvera Miguel Alejandro y Pahuamba Rosas Baltazar, *Nuevos paradigmas constitucionales. Dignidad humana, principios fundamentales, derechos humanos, Estado de derecho, democracia y control de convencionalidad*, Espress, México, 2014.
- NIETO Castillo, Santiago, *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, Número 30, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2014.
- OROZCO Henríquez, J. Jesús, *Control de la convencionalidad en materia electoral*, Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, Número 29, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2014.
- *Justicia electoral y garantismo jurídico*, Editorial Porrúa, México 2006.
- SÁNCHEZ Gil, Rubén, *Escritos procesales constitucionales*, Porrúa. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México 2012.
- SERIE *Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, Número 9, Interpretación conforme a la Constitución. Antinomias y lagunas: caso Hank Rhon*, Alfonso J. García Figueroa. Nota introductoria Eduardo Hernández Sánchez y Sergio Arturo Guerrero Olvera, México 2008.
- *Número 23, Reflexiones Iusfilosóficas de una decisión judicial. Suplencia de la queja total en los juicios electorales*, Rodolfo Luis Vigo. Nota introductoria José Eduardo Vargas Aguilar, TEPJF, México 2009.