

Análisis del Juicio de Revisión Constitucional Electoral. Aplicación del control de convencionalidad.

Comentario a la sentencia SUP-JRC-182/2007 y su acumulado

Leticia Bonifaz Alfonso

Sumario: I. El control de convencionalidad. II. Síntesis de la sentencia. II. Aplicación del control de convencionalidad en el SUP-JRC-182/2007 y su acumulado. III. Conclusión.

1. El control de convencionalidadA

La Corte Interamericana funda el control de convencionalidad básicamente en dos o, si se prefiere desdoblar uno de ellos, en tres argumentos: i) el principio de la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de los Estados (quienes se han comprometido a cumplir el Pacto de San José y a obedecer las sentencias de la Corte Interamericana), combinado con ii) el principio del efecto útil de los convenios, cuya eficacia no puede ser mermada por normas o prácticas de los Estados; y iii) el principio internacionalista que impide alegar el derecho interno para eximirse de aquellos deberes al tenor del artículo 27 de la Convención.⁴⁴

El control de convencionalidad es el mecanismo que se ejerce para verificar que una ley, reglamento o acto de las autoridades del Estado, se ajusta a las normas, principios y obligaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos, principalmente, en la que funda la competencia contenciosa de la Corte IDH.⁴⁵ La reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, impactó de

⁴⁴ Pedro Néstor Sagüés, *El “control de convencionalidad” en el sistema interamericano, y sus anticipos en el ámbito de los derechos económicos, sociales y concordancia y diferencias con el sistema europeo*, México, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, p. 383.

⁴⁵ Rosalía Bustillo Marín, *El control de convencionalidad: la idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral*, Publicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en Líneas Jurisprudenciales, p. 6. AGREGAR EL NÚMERO Y EL AÑO DE LA PUBLICACIÓN.

manera trascendental en el sistema de control de la convencionalidad en todas las materias y no es ajena la materia electoral. El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

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.

A partir de esta reforma, las autoridades jurisdiccionales electorales tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. La modificación constitucional introdujo al orden jurídico nacional todos los derechos fundamentales que se encuentran en los tratados internacionales ratificados por México. Ahora todos estos derechos contenidos en esos instrumentos, tienen la jerarquía máxima del ordenamiento constitucional salvo las excepciones de restricciones de acuerdo con la resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011.⁴⁶

Este precepto constitucional autoriza a los jueces, al encontrar una disposición contraria a lo dispuesto por la Constitución Política, a desaplicar o realizar una interpretación pro-persona, lo que implica una interpretación favorable a ella en garantía de sus derechos fundamentales. En este contexto, el derecho a ser votado, contenido en el artículo 35 fracción II, constitucional no se encuentra dentro del Capítulo I, en el apartado “De los Derechos

46 Contradicción de tesis 293/2011, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Resuelta por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 3 de septiembre de 2013. El tema de la Contradicción de Tesis era determinar la relación de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, a efecto de lograr la protección más amplia a las personas. Mediante este criterio debía darse una interpretación nueva a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, reformado en junio de 2011. “La posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en relación con la Constitución” del considerando Quinto de la sentencia dictada en esta contradicción de tesis, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, con salvedades, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza con la modificación aceptada por el señor Ministro ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, consistente en agregar una diversa indicación en el sentido de que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica el texto constitucional. El señor Ministro Cossío Díaz no participó en esta votación al haber votado en contra de la propuesta modificada del considerando quinto apartado I en la sesión pública del 3 de septiembre de 2013.

Humanos y sus Garantías”, sin embargo, es claro que los derechos políticos como derechos humanos, son protegidos por el artículo 1º de nuestra Carta Magna.

2. Síntesis de la sentenciaA

El 1 de julio del año 2007 se celebró la elección de los integrantes del Ayuntamiento Municipal de Monte Escobedo del estado de Zacatecas. El día 4 de julio siguiente, el Consejo Municipal Electoral de Monte Escobedo del Instituto Electoral de Zacatecas realizó el cómputo de la elección. Los resultados del primero y segundo lugar fueron los siguientes:

PRI	1664	Mil seiscientos sesenta y cuatro
PT	1574	Mil quinientos setenta y cuatro

En la misma fecha, el comité municipal referido declaró la validez de la elección y expidió la constancia de mayoría a la fórmula registrada por el Partido Revolucionario Institucional. Mediante escrito presentado el 7 de julio del 2007, el Partido del Trabajo interpuso demanda de juicio de nulidad electoral en contra de los resultados consignados en el acta de cómputo mencionada, la declaración de validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría.

El juicio de nulidad electoral se tramitó ante la Sala Uniinstancial del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, en el expediente SU-JNE-010/2007. El 29 de julio del año en curso, dicho tribunal dictó sentencia, en la cual anuló la votación emitida en las casillas 914 básica, 923 básica y 936 básica, ajustó el cómputo de la votación, pero no hubo cambio de ganador; confirmó la declaración de validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría. El cómputo municipal de la elección se ajustó en el fallo de referencia para quedar de la manera siguiente:

PRI	1396	Mil trescientos noventa y seis
PT	1323	Mil trescientos veintitrés

En la propia sentencia, el tribunal responsable declaró inelegible al candidato ganador a la presidencia municipal de Monte Escobedo, Zacatecas, ya que siendo diputado de la legislatura local, no se separó del cargo; en consecuencia, revocó la constancia de mayoría de este candidato y ordenó otorgarla al suplente Serapio Acevedo Menchaca.

En contra de dicha resolución, el 2 de agosto de este año, los partidos del Trabajo y el Revolucionario Institucional, promovieron Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-182/2007 y SUP-JRC-183/2007, en contra de la sentencia de 29 de julio del año en curso, dictada por la Sala Uniinstancial del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, al resolver el juicio de nulidad electoral SU-JNE-010/2007. El Partido Revolucionario Institucional respecto a la inelegibilidad del candidato, presentó el agravio en los siguientes términos:

La interpretación de la norma debe hacerse de manera que permita salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos, como lo es el acceder a los cargos de elección popular, para ampliar sus alcances jurídicos y potenciar su ejercicio, como lo establecen los artículos 32, 35, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El actor añade que, incluso en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, se tutela el derecho a ser votado. Luego afirma, *que si bien cabe la posibilidad de que tales derechos puedan ser restringidos, las limitantes en ningún caso deben ser irracionales, injustificadas, desproporcionadas ni traducirse en la privación de la esencia del derecho fundamental de que se trata.* La Sala Superior consideró que estos planteamientos eran infundados bajo los argumentos siguientes:

El derecho de ser votado para los cargos de elección popular que asiste a los ciudadanos mexicanos, de base constitucional y de configuración legal, no es absoluto, sino que puede estar sujeto a restricciones o limitaciones, las cuales están previstas en la propia constitución o que bien autoriza su regulación en la ley.

Efectivamente, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce como prerrogativas de los ciudadanos la de ser votados para los cargos de elección popular, pero condiciona ese derecho a la satisfacción de las calidades establecidas en la ley. El numeral citado establece:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

Lo anterior significa que el derecho fundamental en cuestión exige, para ejercerse, colmar las calidades que en la ley se establezcan, las cuales pueden válidamente tratarse de restricciones o limitaciones, siempre y cuando no se afecte el núcleo esencial de tal derecho. Por otro lado, es cierto que el derecho a ser votado o elegido para acceder a los cargos públicos está reconocido en normas de corte internacional, que constituyen derecho vigente para el Estado Mexicano en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Convención Americana Sobre Derechos Humanos se establece (artículo 23), que: *Todos los ciudadanos deben gozar de los siguiente derechos y oportunidades; de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

En ese propio instrumento se advierte que el derecho a ser elegido para cargos públicos, tampoco es absoluto, sino que está sujeto a las condiciones de igualdad y a la libertad del voto (entre otras). A su vez, en los artículos 29 y 30 de la Convención, se regula que sus normas no deben ser interpretadas en el sentido de suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos, o limitarlos en mayor medida que la prevista en la propia convención, ni para limitar cualquier derecho que esté reconocido en leyes de los Estados parte; así como que las restricciones no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dicten por razones de interés general.

Igualmente, en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se reconoce que todo ciudadano gozará, sin ninguna distinción ni restricción indebida, de los derechos y oportunidades de votar y ser elegido; y en el artículo 5 estatuye que la interpretación de esas normas debe ser en el sentido que privilegie el ejercicio adecuado de los derechos y libertades, sin rebasar las limitaciones ahí previstas. Lo anterior conduce a sostener que el derecho fundamental a ser votado no es absoluto, pues admite restricciones siempre y cuando se prevean en la ley, sustentadas en criterios racionalmente válidos o de interés general.

Esta conclusión también se recoge en la jurisprudencia de la Sala Superior que el propio partido impugnante cita, con el título “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”, en la cual se establece, que la interpretación y aplicación de esta clase de derechos debe ser en pro de establecer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagra, razón por la cual deben adoptarse criterios extensivos a efecto de no

hacerlos nugatorios y más bien potenciar su ejercicio; sin embargo, se aclara también que esto no conlleva la afirmación de que los derechos fundamentales son absolutos o ilimitados.

La limitación del derecho de ser votado para los cargos de elección popular, en el caso, está autorizada en la Constitución, porque en ella se prevé que para su ejercicio el ciudadano debe reunir las calidades exigidas en la ley y los ordenamientos de derecho internacional también lo reconocen así. Ahora bien, la regulación que hace la legislación del estado de Zacatecas es acorde a la Ley Suprema y las normas internacionales citadas, pues establece las cualidades a colmar por quienes pretendan ser presidentes municipales. Todo lo anterior lleva a estimar, que la resolución reclamada al declarar que José de Jesús del Real Sánchez es inelegible, se inserta sin contradicción alguna al sistema jurídico mexicano.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró la nulidad de la votación emitida en la casilla 923 básica y se reajustó el cómputo municipal de la elección y confirmó la declaración de inelegibilidad de José de Jesús del Real Sánchez, candidato a presidente municipal de Monte Escobedo, Zacatecas, como se determinó en la sentencia reclamada.

3. ConclusiónA

El Partido Revolucionario Institucional no solicitó la desaplicación de una norma sino que argumentó que el derecho a ser votado no puede ser restringido y que en los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano se tutela el derecho a ser votado. La Sala Superior aplicó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales, salvaguardando el derecho fundamental de votar y ser votado, bajo un esquema de elecciones regidas por el principio de equidad en la contienda y condiciones de igualdad a fin de hacer prevalecer la igualdad, la equidad y la libertad de los electores.

Por lo expuesto se concluye que en el Juicio de Revisión Constitucional que se analiza, aunque se hizo un control de convencionalidad no se dieron las circunstancias jurídicas que permitieran la aplicación del Pacto, en virtud de que la legislación estatal no se contrapone ni a la Constitución Política.