

Caso Barceló Quijada. Comentario a la sentencia SUP-JDC-694/2007

Martha María Del Carmen Hernández Álvarez

Los derechos políticos son... atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado... se trata de facultades o... de titularidades que, consideradas en su conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política... son una categoría en el marco de los derechos humanos y, derivada de la doble faceta que caracteriza a los derechos humanos en general, merecen una consideración en dos planos: constitucional e internacional.

Sonia Picado⁵²

1. IntroducciónA

Con antelación a la reforma constitucional en derechos humanos de 10 de junio de 2011, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había realizado con indiscutible acierto su trascendente deber de ejercer con eficacia, oportunidad y plenitud el denominado “control de convencionalidad”.⁵³ Justamente al ser parte de los poderes públicos del Estado mexicano, esta obligación internacional provenía del propio Sistema Interamericano de Derechos Humanos, si bien constreñida a su exclusiva competencia.

Efectivamente, la autoridad jurisdiccional nacional especializada en materia electoral, había venido cumpliendo tempranamente con su compromiso regional de velar para que los

52 Sonia Picado, “Derechos políticos como derechos humanos”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Dieter Nohlen et al. (comps.), México, FCE, 2007, p. 48. Ex jueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ex directora ejecutiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

53 En la opinión de Jesús Castillo Sandoval, a partir de esa reforma constitucional, los jueces federales en todo caso tendrán “la competencia de continuar su atribución de control constitucional, con la obligación de expandir las interpretaciones más amplias que favorezcan a los derechos humanos”. Véase: “Hacia una nueva significación de los derechos humanos. La reforma al artículo 1º constitucional” en *Justicia Electoral*, Cuarta Época, vol. 1, núm. 9, enero-junio de 2012, p. 36.

efectos de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se aplicaran convencionalmente en los términos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos había determinado en diversas resoluciones.⁵⁴ Esto lo hizo destacadamente al resolver una serie de casos que eventualmente fueron considerados como paradigmáticos, como el *Caso Barceló Quijada vs. Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California*.

En la sentencia que decidió esa controversia, relativa a un regidor que buscaba contender al cargo de diputado local, con número de expediente SUP-JDC-694/2007, que fue precedida y sucedida por un conjunto de resoluciones de diversos casos que versaron sobre el mismo asunto de fondo,⁵⁵ el órgano especializado en materia electoral del Poder Judicial de la Federación interpretó disposiciones relativas al derecho político fundamental en su vertiente pasiva relativa a la prerrogativa de “ser votado”, haciéndolo de manera armónica, compatible y preferente con el llamado “bloque de constitucionalidad”, que comprendía a los instrumentos internacionales que México había celebrado y ratificado hasta esa fecha.

Fundamentalmente, en esos precedentes judiciales se argumentó la indebida restricción del derecho esencial a ser votado por parte de normas de derecho interno que eventualmente fueron consideradas por el tribunal federal electoral como incompatibles con la propia constitución política local, así como con el estándar del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, singularmente con el de la referida Convención Americana; por lo que al estimar fundados los agravios esgrimidos por los distintos interesados, determinó la reparación del derecho vulnerado, con lo que finalmente permitió su registro como ciudadanos a ser electos en varios procesos de elección popular.

En última instancia, el tribunal federal electoral consideró procedente la consabida interpretación convencional porque de esa forma se aseguraba el efecto útil y se otorgaba la protección más favorable a los actores que habían promovido los Juicios Para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Asimismo, razonó que las restricciones a los

54 Precisamente en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú* ese tribunal regional indicó: “Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de las leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras: los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también ‘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” (énfasis añadido). Sentencia de 24 de noviembre de 2006, Serie C No. 158, párrafo 128. Con parecido sentido véanse *Caso La Cantuta vs. Perú*, sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162, párrafo 173 y *Caso Almonacid Arellano y otros*, sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C. No. 154, párrafo 124. Para conocer la génesis de esta obligación puede consultarse “El control de convencionalidad ex officio. Origen en el ámbito regional americano, obligatoriedad para los Jueces mexicanos, precisión de sus alcances y retos para el Poder Judicial de la Federación” en *Serie Cuadernos de jurisprudencia*, México, SCJN, 2012, p. 11 y ss.

55 Estos expedientes fueron los siguientes: SUP-JRC-120/2007, SUP-JDC-693/2007, SUP-JDC-695/2007, SUP-JDC-710/2007, SUP-JDC-717/2007 y SUP-JDC-718/2007.

derechos fundamentales de carácter político no podían ir más allá de los más amplios derechos humanos inherentes a las personas, con independencia de la mayor jerarquía normativa de estos últimos con relación a la propia Constitución local, la cual había establecido las señaladas limitaciones.⁵⁶

De esa manera, la Sala Superior demostró que el Juicio Para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano consistía, a partir de la reforma constitucional de 1996, en un avance significativo al implicar un recurso judicial que podía ser perfectamente considerado como efectivo para llevar a cabo tanto la “interpretación conforme” de la constitución interna como el “control de convencionalidad” de los tratados internacionales relativos a los derechos fundamentales de naturaleza política electoral, para lo cual utilizó la interpretación de la norma como “instrumento vivo” en su “vertiente evolutiva”.⁵⁷

Con todo lo mencionado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de cumplir con el deber general derivado del artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de introducir un medio de defensa judicial efectivo para proteger los derechos a votar y ser votado, también incorporó criterios jurisdiccionales necesarios para hacer realidad la participación política electoral del ciudadano, al menos en su vertiente pasiva.

2. ControversiaA

En el caso de mérito el actor José Guadalupe Barceló Quijada había solicitado al XVIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California, licencia sin goce de sueldo para separarse del cargo de regidor propietario de dicho ayuntamiento, la cual fue aprobada. Seguidamente, el representante suplente ante el correspondiente VII Consejo Distrital Electoral, presentó la solicitud de registro del actor como candidato a diputado local propietario por el principio de mayoría relativa en ese distrito, con cabecera en Tecate, Baja California. Consecuentemente, el Consejo

56 Por ese motivo, la sentencia SUP-JDC-694/2007 realizó una interpretación con base en la ponderación de la posible “colisión de principios, derechos y valores tutelados”, con lo que se distinguió de la hermenéutica utilizada en la diversa sentencia SUP-JDC-695/2007, relativa al derecho a contender al cargo de gobernador constitucional en el mismo estado de Baja California; última que –aunque fue considerada como una decisión simbólica de la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos– también fue criticada por la “metodología positivista” que adoptó, justamente al razonar bajo la exclusiva perspectiva de la posible existencia de antinomias.

57 Ciertamente sólo se trató de un adelanto en ese rubro, pues en la opinión de ROGELIO LÓPEZ SÁNCHEZ, el tránsito final de la interpretación conforme al modelo de inaplicación de las normas electorales, ocurrió precisamente con la evolución del modelo de justicia electoral gracias a la reforma constitucional de 2008, con la cual las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fueron facultadas para “desaplicar normas” si estimaban que éstas eran contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con efectos únicamente para el caso particular y mediante informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (vid. artículo 99, párrafo sexto, constitucional). No obstante, lo expuesto también tuvo como incentivo la determinante resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, de 2 de septiembre de 2008, donde se condenó al país por no contar con un recurso sencillo, accesible e idóneo para el control constitucional de las normas electorales en el sistema jurisdiccional electoral. Vid. *El control de convencionalidad en la justicia electoral: una herramienta para la optimización de los derechos político-electorales*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2013, pp. 42-43.

Distrital Electoral expidió la constancia de registro de la fórmula de candidatos a diputados locales por el principio de mayoría relativa, integrada por el actor y por Arturo Ramírez Sánchez, como propietario y suplente, respectivamente. No obstante, en contra de esa determinación, la coalición Alianza por Baja California interpuso recurso de inconformidad, el que fue resuelto por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California en el sentido de revocar el registro del actor, lo que hizo con base exclusivamente en una interpretación gramatical de las disposiciones aplicables.⁵⁸

Inconforme con la revocación de su registro, el actor interpuso Juicios Para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. El acto reclamado fue precisamente la resolución de 20 de junio del 2007 dictada por el órgano jurisdiccional local en el Recurso de Inconformidad RI-037/2007, por lo que el conflicto electoral ante la Sala Superior residió en decidir si la resolución en la que esa instancia estatal revocó el registro del actor como candidato a diputado local, se había realizado mediante la correcta interpretación de las fracciones V y VI del artículo 18 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

El actor adujo como agravio principal que la aplicación gramatical atribuida a la responsable de esa primera fracción vulneró su derecho a ser votado porque se trató de una restricción excesiva de ese derecho, para lo cual sostuvo que el tribunal responsable debió ponderar los principios protegidos por la norma y privilegiar el ejercicio del derecho fundamental a ser votado; el principio de universalidad del sufragio; el pluralismo político; y, la libertad de los ciudadanos de valorar y decidir. Por último, el actor manifestó que existía antinomia entre esas fracciones, pues mientras una permitía que los regidores pudieran ser electos como diputados, la otra lo prohibía.⁵⁹

La Sala Superior estimó infundado este último agravio mientras que tuvo como fundado el previamente señalado. En cuanto a la posible antinomia, indicó que las fracciones en cues-

58 El precepto que se interpretó expresaba: "Artículo 18. *No pueden ser electos diputados: ... V. Los Presidentes Municipales, síndicos procuradores y regidores de los ayuntamientos durante el periodo para el que fueron electos, aún cuando se separen de sus cargos; con excepción de los suplentes siempre y cuando éstos no estuvieren ejerciendo el cargo; VI. Quienes tengan cualquier empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, en los organismos descentralizados municipales o estatales, o instituciones educativas públicas; salvo que se separen en forma provisional noventa días antes del día de la elección...*" (énfasis añadido). El tribunal local sostuvo que la primera de esas fracciones establecía una prohibición textual a los regidores de los ayuntamientos para ser electos diputados, durante el periodo para el que fueron electos, la que se mantenía aún en el supuesto de que dichos funcionarios se hubieran separado de sus cargos de manera voluntaria.

59 Con su petición el actor solicitaba una "interpretación correctora", la que consiste en atribuir al texto en controversia "no su significado literal más inmediato, sino un significado distinto". RICCARDO GUASTINI, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, UNAM-III, 1999, p. 31. Este connotado jurista precisa el alcance de su concepto: "Para quienes conciben la interpretación literal al modo tradicional, como atribución a los documentos normativos del significado que les es 'propio', la interpretación correctora se presenta obviamente como desviación del significado 'propio' de las palabras (y, eventualmente, como 'corrección' de la voluntad legislativa, si se asume que el legislador siempre dice exactamente lo que pretende, y se mantiene, por ello, que la interpretación literal es la más respetuosa con la intención del legislador). *Pero si, por el contrario, se piensa que no existe en absoluto algo como el significado propio de las palabras, habrá que buscar una noción de interpretación correctora más aceptable (aunque sea menos precisa)*" —énfasis añadido—. *Ídem*.

ción establecían distintos requisitos para ser electo u ocupar el cargo de diputado, pues mientras la fracción V era restrictiva, ya que sólo contemplaba a quienes ocupaban cargos de elección, la diversa fracción VI era amplia, precisamente al incluir a un mayor número de funcionarios, concretamente a quienes tuvieran cargos, empleos o comisiones de los tres órdenes de gobierno. Por lo que, si el dominio de validez personal era diferente en ambas disposiciones normativas, entonces era perfectamente posible que las dos pudieran ser aplicadas en forma simultánea a diferentes destinatarios y, por ende, ser satisfechas al mismo tiempo, con lo que el incumplimiento de una, no producía necesariamente la desatención de la otra, de modo que no podía estimarse que esos preceptos contuvieran en realidad proposiciones normativas incompatibles.⁶⁰

Por lo que corresponde a la petición del actor de que se llevara a cabo la interpretación correctora de la fracción V, con motivo de que su aplicación textual violentaba —a su parecer— su derecho a ser votado, al traducirse en su restricción excesiva, la misma se consideró fundada por la Sala Superior. Para llegar a esta determinación, el citado órgano colegiado aplicó los criterios de “interpretación sistemática” y “funcional”, así como el “examen de proporcionalidad”, lo que la condujo a establecer esta hipótesis normativa como la adecuada para resolver la controversia: “No pueden ser electos diputados, los regidores de los ayuntamientos durante el periodo para el que fueron electos; aún cuando se separen de sus cargos, *salvo que lo hagan de forma definitiva noventa días antes del día de la elección*; con excepción de los suplentes siempre y cuando no estuvieren ejerciendo el cargo” (énfasis añadido).

3. ContribucionesA

La determinación de la Sala Superior, que llevó en último término a la revocación de la sentencia impugnada, permitió la armonización contextual de las disposiciones objeto de la controversia y además aseguró la eficacia de otras normas aplicables, particularmente, a respetar el derecho fundamental a ser votado, sin perjuicio de estas ventajas adicionales: I. Preservó el carácter de la prescripción contenida en la disposición constitucional consistente en prohibir el ejercicio del derecho a ser votado como diputado local durante el periodo de su encargo; II. Conservó los mismos sujetos normativos obligados al ocupar un cargo previo de elección popular; III. Mantuvo las mismas condiciones de aplicación, toda vez que la prohi-

60 Abundando sobre este razonamiento, la Sala Superior expresó que al tratarse de disposiciones con distinto ámbito de validez, el conflicto sólo sería aparente, lo que podría ser resuelto por medio de los métodos tradicionales de solución de antinomias, aplicando en la especie el último de los siguientes por haberse reformado de manera posterior la fracción V del citado artículo 18 de la constitución local: *lex superior derogat legi inferiori, lex specialis derogat legi generali* y *lex posterior derogat legi priori*.

bición se actualizó durante el periodo para el cual esos servidores públicos habían sido elegidos; IV. Salvaguardó el objeto de que se cumpliera con la causa de incompatibilidad; y, V. Por último, evitó la redundancia en la interpretación que ofrecía el método gramatical, literal o textual que había utilizado la autoridad responsable. En síntesis, con esa fórmula la Sala Superior garantizó el principio de igualdad en la contienda al fijar de manera razonable el plazo de los noventa días y, por el otro, estimó que la separación debía ser definitiva y no provisional en razón de que el sujeto normativo debía recibir un trato semejante al de los diversos destinatarios que sí estaban autorizados por el propio artículo combatido.

Indudablemente, el derecho fundamental a ser votado constituye un elemento esencial de la democracia política, la que a su vez asegura el respeto a la voluntad del pueblo al poner a su alcance mecanismos para captarla en toda su complejidad y al incorporar diferencias que, combinadas, configuran la verdadera voluntad de la Nación.⁶¹ Más aún, el sistema representativo es la base de los poderes públicos en sus distintos órdenes y de toda autoridad pública. En efecto, las elecciones tienen como función primordial la de designar, legitimar y evaluar a los gobernantes, pero también cumplen con la tarea cardinal de determinar la dirección política a modo de un juicio sobre el pasado, de una expectativa acerca del presente y de una esperanza en el futuro.

Por esta razón y dado que se refieren a una relación subjetiva entre los ciudadanos y la sociedad, los derechos fundamentales de carácter político electoral no pueden consignarse a través de fórmulas jurídicas eternas, máxime en esta era de la “globalización”,⁶² donde los derechos humanos –siempre presentes en la profunda conciencia del hombre– se están llevando de un plano nacional a uno internacional que busca tutelar a todo ser humano.

Según la autorizada opinión de Sonia Picado, el tema dominante en el debate político actual es justamente el de su progresiva universalización, tendencia ésta que ha “puesto en tela de juicio el sentido y la legitimidad de las limitaciones (de derecho o de hecho) que han restringido la participación política (en una o todas sus manifestaciones) de determinados

61 En este sentido vid. ANTONIO MARTÍNEZ BAEZ, “La representación popular en una sociedad política pluralista” en *Obras I Político-Constitucionales*, México, UNAM, 1994, p. 316 y ss.

62 Un amplio sector de la doctrina ha venido manifestado que la creciente globalización supone la correlativa necesidad de crear un nuevo “derecho global”, a modo de un conjunto de reglas sustantivas que involucren no sólo aspectos económicos, comerciales y financieros, sino también los relacionados con la dignidad del hombre y de la mujer y sobre todo con sus derechos humanos. Sobre esta cuestión de interés, vid. PIERRICK LE GOFF, “Derecho global: un fenómeno jurídico que emerge del proceso de globalización” en *Indiana Journal of Global Legal Studies*, núm. 14, año 2007, p. 119 y ss. Al respecto, RAFAEL DOMINGO sostiene que ese nuevo derecho global es una consecuencia lógica de la “nueva comunidad global” que se está configurando en el siglo XXI, a partir de cuatro elementos: dignidad, usufructo, necesidad y bien común, vid. “La nueva comunidad humana global” en *Chicago Journal of International Law*, núm. 12, año 2012, p. 563 y ss.

sectores”,⁶³ tal como sucedió en el caso aquí analizado, donde la Sala Superior tuvo la certera visión de resolver de manera integradora y sistémica, no sólo con base en el “control de constitucionalidad”, sino también con fundamento en el “control de convencionalidad”, con lo que hizo –en nuestra consideración– relevantes aportaciones al sistema de justicia electoral mexicano con relación al correcto significado del “bloque de constitucionalidad”.

En conclusión, lo dispuesto en el artículo 18, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Baja California, fue interpretado de forma tal que, con arreglo al criterio funcional de interpretación, aseguró la eficacia o efectividad de todos los propósitos del constituyente local, en particular de las disposiciones que establecían el derecho fundamental del ciudadano a ser votado a un cargo de elección popular. De esta manera, el Tribunal Electoral se adelantó indiscutiblemente a su tiempo, cuando vaticinó con certera fortuna que “El principio de interpretación más favorable para la efectividad de los derechos humanos... puede estimarse no sólo como un principio de interpretación de (éstos)... sino también de todo el ordenamiento en su conjunto; en el caso, de las disposiciones aplicables a la Constitución local” (énfasis añadido).

63 *Op. cit.*, p. 57.