

Aplicación del control de convencionalidad en el derecho de asociación. Caso “Juntos por Nayarit”.

Comentario a la sentencia SUP-JDC-2471/2007

Manuel González Oropeza

México se ha caracterizado por la implementación de una política internacional de suscribir pactos y tratados internacionales que abonen a una protección efectiva de los derechos humanos, entre los que indudablemente se encuentran los político-electorales de los ciudadanos. Es por ello que en el orden jurídico nacional cobra gran relevancia la aplicación de la jurisprudencia de los tribunales constitucionales mexicanos, así como de diversos órganos internacionales, que tienen como común denominador una profunda connotación de garantía de estos derechos.

En consonancia con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado y armonizado diversos artículos constitucionales con los tratados internacionales, en particular el 133, con el propósito de que se logre eficazmente la incorporación del contenido de estos últimos al sistema jurídico nacional, razón por la que es dable afirmar que los derechos fundamentales no están sometidos a la distribución de competencias del Estado Federal, sino que cualquier norma puede preverlos, ampliarlos o complementarlos, sin obviar, además, que toda autoridad está obligada a respetarlos irrestrictamente.

En ese contexto, es fácil apreciar que algunos estados han sido más generosos con la protección de los derechos de sus ciudadanos, superando las garantías que otorga nuestra Carta Magna, pero sin menoscabo de otras libertades o derechos y en armonía con la norma constitucional y los derechos previstos en los instrumentos internacionales, sobre todo con lo dispuesto en la *Carta Democrática Interamericana* (aprobada en la sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos), en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), la Corte Interamericana de Derechos Humana-

nos, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Ahora bien, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como la jurisprudencia internacional, han sostenido que los *derechos fundamentales de carácter político-electoral*, si bien no son absolutos y, por lo mismo, pueden ser objeto de ciertas restricciones que atiendan esencialmente a la protección de un interés público, es necesario que éstas no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional, por lo que las limitaciones de las prerrogativas siempre deben ser las mínimas necesarias para lograr el fin deseado con la menor afectación posible.

En no pocos casos, quienes acuden al TEPJF sostienen que alguna disposición vulnera u obstaculiza el pleno goce de sus derechos político-electorales, y en estas oportunidades, la Sala Superior realiza un análisis de constitucionalidad, basándose no sólo en el ordenamiento jurídico interno, sino también en los tratados internacionales y en la jurisprudencia internacional, con la finalidad de establecer si la restricción impuesta por la norma legal resulta idónea, proporcional, razonable y justificada.

Este ejercicio basado en la aplicación de disposiciones supranacionales lo venía realizando incluso antes de que se diera la importantísima reforma al artículo 1° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,¹²⁰ en que se modificó el paradigma sobre la tutela de los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano, a partir no sólo de los principios interpretativos *pro persona* y de progresividad, sino de la manera de interiorizar las disposiciones contenidas en los tratados internacionales sobre la materia.

Con ese enfoque, el TEPJF ha buscado privilegiar la más amplia protección de los derechos ciudadanos, mediante decisiones motivadas y sustentadas no sólo en los ordenamientos legales nacionales, sino en el orden jurídico internacional, asumiendo una postura proteccionista de derechos, que no debe confundirse con un garantismo ilimitado que se contraponga a las bases y principios que concede soporte al Estado Constitucional Democrático de Derecho.

Un caso paradigmático en este sentido se presentó en los primeros días de enero del año 2007 cuando la organización política denominada “Juntos por Nayarit”, hizo patente ante el Consejo Estatal Electoral del estado de Nayarit su pretensión de constituirse en partido político estatal. Este acto, marcó el inicio de un procedimiento hacia el interior de esa asociación que culminó con la presentación formal de la solicitud de registro, el día 18 de junio de 2007.

120 Reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

Sin embargo, aquella fue acordada en sentido negativo en virtud de que a juicio de la autoridad no se cumplieron los extremos previstos el artículo 31 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, por lo que la organización acudió ante el Tribunal Electoral de ese mismo estado, con el objetivo de controvertir la decisión aludida, no obstante, ésta fue confirmada.

Por tal motivo, los representantes de “Juntos por Nayarit” acudieron ante el TEPJF promoviendo un Juicio Para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, el cual se registró con la clave de expediente SUP-JDC-2471/2007.¹²¹ Diversas fueron las alegaciones que formularon para intentar demostrar que al negársele el registro como partido político se obstaculizaba su derecho de asociación y, por lo tanto, se vulneraban los derechos político-electorales de sus integrantes. Los agravios más representativos incluían la inconstitucionalidad del artículo 31 de la ley electoral local al establecer requisitos desproporcionados para la constitución de un partido político estatal;¹²² asimismo, sostuvo que en el particular se le aplicó retroactivamente en su perjuicio el referido numeral, puesto que éste fue reformado en dos ocasiones –24 de diciembre de 2006 y 24 de marzo de 2007– lo cual ocurrió con posterioridad a la fecha en que la organización política notificó su intención al Consejo Estatal Electoral de constituirse como partido político –22 de diciembre de 2006– por lo que estimaba que debía aplicársele el texto vigente del artículo en esta última fecha.

Al resolver el asunto, la Sala Superior sostuvo que no existió una aplicación retroactiva de la ley en perjuicio del quejoso, porque si bien los ciudadanos que conforman una organización política pueden al amparo de su derecho fundamental de asociación realizar diversos actos

121 http://intranet/Informacion_jurisdiccional/sentencias_word/sword/Superior/JDC/2007/SUP-JDC-2471-2007.doc. De acuerdo con la expuesto en el SUP-JDC-2471/2007, la recurrente incluyó 22 agravios cometidos en su perjuicio, mismos que fueron revisados en la sentencia y replicados, siendo la mayoría de ellos infundados, pues no se obstaculizaba el pleno ejercicio del derecho fundamental de asociación política; la recurrente no pudo comprobar los perjuicios alegados, y se comprobó que no ejerció su derecho a impugnar en los plazos legalmente señalados para ello, aceptando de manera tácita y plena las sentencias emitidas por la autoridad competente. *Vid.* fojas 214 *passim*.

122 *Idem*. Agravio Quinto, incisos A) “Aduce la inconforme, que el Tribunal responsable al emitir la resolución combatida llevó a cabo una indebida aplicación e incorrecta interpretación de los artículos 8, 9, 14, 16, 35, 41, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 135 de la constitución política local; así como diversas disposiciones de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y de la Observación General 25, porque, en su opinión, dicha autoridad aplicó retroactivamente, en su perjuicio, el artículo 31 de la *Ley Electoral del Estado de Nayarit* e inaplicó el diverso 32 del mismo ordenamiento jurídico, así como interpretó en forma restrictiva diversas disposiciones de orden público atinentes a los requisitos para constituir un partido político, y en general, para ejercer el derecho de asociación, apartándose de las disposiciones contenidas en los artículos 1, 27 y 31 de la *Ley Electoral del Estado de Nayarit* anteriores a la reforma del veinticuatro de diciembre de dos mil seis, y de los diversos 32, primer párrafo y 34 del citado cuerpo de leyes, al concluir que no se debía otorgar el registro como partido político a la impetrante”, y B) “Manifiesta la actora, que el Tribunal responsable al emitir la resolución combatida transgredió el artículo 14 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, al aplicar diversas disposiciones de orden público, principios generales del derecho y lo contenido en tratados internacionales, al aplicar retroactivamente, en su perjuicio, el artículo 31 de la *Ley Electoral del estado de Nayarit*, que entró en vigor el veinticinco de marzo de dos mil siete”. Se alegaba que se aplicó en su contra el artículo 31 de la citada ley (la cual entró en vigor el 24 de diciembre de 2006), el cual establecía un 10% del total del padrón electoral para formar un partido político, que después se reformó (el 24 de marzo de 2007 y que continúa vigente hasta la fecha) y sólo pide un 2%, lo cual es más que razonable, si se toma en cuenta que la cantidad se establece en 5,025 afiliados, mientras que para conservar el registro como partido político se exige como mínimo 7,257 votos. *Vid.* fojas 259-263.

encaminados a constituir un partido político estatal, lo cierto es que para ello deben observar las normas legales vigentes, dado que el procedimiento para constituir un ente de interés público como ese, resulta bastante complejo y se compone de diversas fases que deben colmarse conforme a aquéllas.

Máxime que en el caso a estudio, la legislación de Nayarit no contemplaba la obligación de dar aviso a la autoridad administrativa electoral sobre la intención de constituir un partido político estatal, por lo que no podía entenderse a este acto como el inicio del procedimiento contemplado en la ley; además, los actos realizados por la organización tendientes a lograr el registro como partido político, se hacen al amparo de una expectativa de derecho y no con base en un derecho adquirido, por lo que no podría atribuirse una aplicación retroactiva de la norma a la actuación de la autoridad.

En consecuencia, se razonó que si la disposición legal vigente a la fecha en que se presentó la solicitud de registro estipulaba que los interesados debían llevar a cabo no sólo una Asamblea Estatal sino también y en forma previa diversas asambleas distritales o municipales, por lo tanto era inconcuso que dicha condicionante legal debía ser observada por los inconformes. Por otra parte, en cuanto a la declaratoria de inconstitucionalidad respecto del artículo 31, la Sala Superior señaló que la norma –en lo tocante a la cantidad de miembros de la organización que debe acudir a las asambleas distritales– no infringía el criterio de razonabilidad en forma que obstaculizara o afectara en forma indebida el derecho de asociación política.

Para llegar a esa conclusión, se razonó que el porcentaje de votos que debía obtener un partido político estatal para conservar su registro después de una elección, era mayor que el porcentaje de asistentes que se exigía acudiera a las asambleas distritales con miras a la constitución de esos entes de interés público, por lo que, el requisito en cuestión resultaba congruente con el sistema de partidos, al permitir establecer una representatividad mínima, que permitiera el incremento paulatino de simpatizantes, afiliados y electores para un partido de nueva creación.

Esto tenía sustento en el artículo 41 de nuestra *Constitución Política*, así como en el artículo 5 de la *Carta Democrática Interamericana* de la Asamblea General de la OEA y la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos de la ONU. Asimismo, se recalcó que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han destacado la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el fortalecimiento y el desarrollo de la democracia.

Por otra parte, se puntualizó que la interpretación sistemática de los requisitos necesarios para constituir un partido político en Nayarit no importaban una restricción indebida al derecho de asociación puesto que, no obstante de tratarse de un derecho fundamental, lo cierto es que este no es absoluto o incondicionado, ya que su ejercicio puede estar reglamentado por una ley con el fin de proteger el interés general, la realización de los derechos de los demás y garantizar la seguridad conforme a las justas exigencias del bien común,¹²³ según se ha reconocido en los artículos 30 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En suma, la resolución se hizo cargo de las restricciones impuestas en la ley de Nayarit para la constitución de un partido político estatal desde la óptica planteada por el actor, es decir, ante una posible restricción desproporcionada al derecho fundamental de asociación, arribando a la conclusión de que los requisitos legales impuestos por el legislador para el ejercicio de ese derecho, en el particular no eran irracionales o desproporcionales, al establecer parámetros objetivos y necesarios que garantizaban una representatividad mínima de las organizaciones interesadas en obtener su registro, lo cual resultaba congruente con el sistema de partidos y su valiosa función dentro de un sistema democrático.

123 La Constitución mexicana, en su artículo 41, párrafo segundo, base I, establece que los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática; el artículo 5° de la Carta Democrática Interamericana en su artículo quinto señala que el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es un asunto prioritario para la democracia; en esto mismo coincide el punto 26 de la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, al manifestar que el derecho a la libertad de asociación, como el de fundar organizaciones y asociaciones interesadas en cuestiones políticas y públicas es esencial para el ejercicio de otros derechos fundamentales.