

# El control de convencionalidad realizado por la Sala Superior del TEPJF, en el caso de la designación de consejeros electorales en Durango.

## Comentario a la sentencia SUP-JRC-18/2008 y su acumulado

Lorenzo Córdova Vianello

### 1. IntroducciónA

Desde una perspectiva básica, los derechos humanos son aquellos derechos que corresponden universalmente a todos los hombres y mujeres por el simple hecho de serlo y cuya finalidad es garantizar y proteger, esencialmente, la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad, la integridad, la propiedad y la participación en los asuntos públicos del lugar en donde viven. Más allá de debates académicos e intelectuales acerca de la noción, contenido y alcances de los derechos humanos, el punto central está en su reconocimiento y protección, tanto en el derecho doméstico como en el derecho internacional. En palabras de Bobbio: “El problema grave de nuestro tiempo respecto a los derechos del hombre no es el fundamentarlos, sino el de protegerlos [...] El problema que se nos presenta, en efecto, no es filosófico, sino jurídico y, en sentido más amplio, político”.<sup>124</sup>

Para que los derechos humanos se reconozcan y protejan se requiere, necesariamente, que en los dos ámbitos indicados –nacional e internacional– exista legislación completa y adecuada, así como autoridades encargadas de su tutela efectiva. En México, ciertas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, diversas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la reforma constitucional de 2011, marcaron un parteaguas en nuestro orden jurídico que implicó una renovada visión y control de los derechos humanos, particularmente y de forma destacada, por lo que hace a la obligación de todas las autoridades de privilegiar y proteger su

124 Bobbio, Norberto, *L'età dei Diritti*, Turin, Einaudi, 1992, p.17

ejercicio, conforme al orden jurídico nacional e internacional. Así, tratándose de los derechos humanos, puede hablarse de una etapa previa y una etapa posterior a 2011.

No obstante, en cualquier etapa y en cualquier momento, los derechos humanos deben ser garantizados y respetados por todos los entes públicos y por todos los particulares, puesto que son derechos que se ubican en el pedestal más alto del orden jurídico y son fundamento del Estado democrático de derecho.

En este contexto, desde su creación en 1996, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha destacado por su posición marcadamente garantista y vanguardista en materia de protección de derechos humanos y, particularmente, de derechos político-electorales. En su función jurisdiccional, el Tribunal Electoral no sólo ha basado y regido su actuación por los principios y normas del derecho interno en materia de derechos humanos, sino que también ha fundado y orientado sus sentencias por el derecho convencional o internacional en la materia, incluso en la etapa previa a la reforma constitucional de 2011. Ejemplo de lo anterior, es la sentencia que se comenta en este trabajo, relativa a la designación de consejeros electorales en el estado de Durango.

## **2. Los derechos humanos en México y el control de convencionalidad antes de 2011**

Con anterioridad a la reforma constitucional de 2011, la mayoría de los derechos humanos estaban previstos en el Capítulo I del Título Primero de la Constitución General, entonces denominado *De las Garantías Individuales*, aunque en otras partes del texto constitucional también se encontraban derechos de esa índole. Por su parte, las obligaciones en materia de derechos humanos derivadas de tratados internacionales encontraban su fundamento principal en el artículo 133 constitucional, cuya narrativa dispone que los tratados que estén de acuerdo con la Constitución General, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán ley suprema de toda la Unión, y que 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.

Como se observa, desde antes de la citada reforma de 2011, los tratados internacionales en materia de derechos humanos se encontraban reconocidos en nuestra Carta Magna, lo que los hacía obligatorios para todas las autoridades del Estado mexicano, en la medida en que éstos eran considerados como parte de la ley suprema de toda la Unión. En consecuencia, las resoluciones y criterios emitidos por los órganos y tribunales internacionales también debían considerarse desde entonces, como ahora, derecho vigente en México.

### 3. Los derechos humanos en México y el control de convencionalidadA después de 2011

Entre 2009 y 2010, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió cuatro sentencias en contra del Estado Mexicano que obligaron a replantear el papel de los jueces y autoridades nacionales, en torno a los derechos humanos y a su control de convencionalidad.<sup>125</sup> En 2011, tuvo lugar la reforma constitucional contemporánea más importante en materia de derechos humanos: se modificó el texto del artículo 1º constitucional para reconocer expresamente, como parte de nuestro orden jurídico, a los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; para incluir una cláusula que exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con la Constitución general y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, y para mandar que todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ante este escenario, la Suprema Corte de Justicia de la Nación jugó un rol fundamental, especialmente con motivo del caso *Radilla Pacheco vs. México*, de cuyo debate y análisis derivó el expediente *Varios 912/2010*, de 14 de julio de 2011, mediante el cual se precisó el alcance y sentido del control de convencionalidad a cargo de todas las autoridades del Estado mexicano, así como del valor de la jurisprudencia interamericana, en el marco de la última reforma constitucional en materia de derechos humanos, a lo que siguieron diversas tesis jurisprudenciales que delimitaron ciertos contornos y contenidos de estas obligaciones y derechos, así como del nivel jerárquico de los tratados internacionales. Destaca por su importancia y alcance la jurisprudencia de rubro JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.<sup>126</sup>

Lo anterior forma parte del nuevo marco normativo en materia de derechos humanos y control de convencionalidad. No es que antes de estos hechos los derechos humanos de fuente internacional no fueran exigibles o vigentes en el derecho interno (lo eran en términos del artículo 133 constitucional), pero hay que admitir que las sentencias de la Corte Interamericana, la reforma constitucional y los criterios de nuestro máximo tribunal han empujado hacia una nueva constitucionalización de derechos humanos de fuente internacional, y hacia una

125 Las resoluciones a las que me refiero en las que el Estado mexicano fue parte, son las correspondientes a los casos: *Radilla Pacheco*; *Fernández Ortega* y otros; *Rosendo Cantú* y otra, y *Cabrera García* y *Montiel Flores*.

126 Tesis: P./J. 21/2014 (10a.)

nueva etapa de control de convencionalidad más enfática y con contornos más y mejor definidos que antes.

#### **4. La designación de consejeros electorales en Durango: un caso de control de convencionalidad antes de 2011**

El 16 de abril de 2008, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió, de forma acumulada, los Juicios de Revisión Constitucional Electoral 18 y 19 de 2008. La sentencia recaída a dichos juicios es valiosa y relevante en varios sentidos, principalmente y de forma destacada, porque analiza y determina el alcance y límites del ejercicio de ciertos derechos fundamentales con base en el derecho doméstico, pero también a la luz del derecho internacional, lo que implicó un control de convencionalidad, previamente a la reforma constitucional de 2011 ya mencionada.

El acto impugnado fue el siguiente: dos partidos políticos nacionales presentaron Juicios de Revisión Constitucional Electoral en contra del decreto del Congreso del Estado de Durango, mediante el cual se eligieron a consejeros estatales electorales propietarios y suplentes del Consejo Estatal Electoral de dicha entidad federativa. Entre otros aspectos, cuestionaron la idoneidad y cumplimiento de requisitos de elegibilidad de un consejero electoral, por haber sido representante partidario ante la autoridad electoral, ya que, de conformidad con lo dispuesto en la legislación electoral estatal y en la respectiva convocatoria, no podían ser nombrados consejeros quienes hubieran desempeñado cargos de dirigencia en los comités nacionales, estatales o municipales, o equivalente de un partido político en los últimos seis años.

De esta forma, respecto del ciudadano precisado en último lugar, la *litis* era determinar si el haber fungido como representante de un partido político ante una autoridad electoral en los últimos seis años, constituía o no un impedimento jurídico para ser nombrado como consejero electoral por haber sido representante partidario.

En la sentencia se precisó que existían dos posibles interpretaciones: a) Una nominal o formal, en el sentido de que la ley remitía a la normativa partidista para determinar quiénes son dirigentes, y b) Una material conforme la cual en la categoría de dirigentes se incluye a los militantes que tienen un papel o función preponderante o fundamental en la defensa de los intereses partidistas, con independencia de la nominación estatutaria.

Por decisión mayoritaria, la Sala Superior consideró que la segunda de las interpretaciones indicadas era la correcta, en el sentido de que, por dirigentes, debía entenderse todos aquellos ciudadanos que, al interior de un partido, tuvieran funciones directivas, ejecutaran

actos con la intención de guiarlo hacia la consecución de determinado fin, que dieran reglas de conducta para el manejo del partido o lo aconsejaran, o bien, actuaran en su nombre de manera trascendental en las decisiones partidistas. Esta interpretación, según la posición de la mayoría, es la más acorde con el sistema electoral estatal y la más apegada a la finalidad de garantizar los principios de independencia, objetividad e imparcialidad inherentes a la función electoral que desempeñan los consejeros electorales.

La sentencia se fundamentó, esencialmente, en los artículos 41, párrafo V, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General; 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, y 105, 109, 110, 111, 112 y 113, del código electoral estatal, pero la interpretación sostenida por la mayoría de los magistrados también se confrontó con diversas disposiciones del ámbito internacional, en una especie de control de convencionalidad.

En efecto, en la sentencia se sostuvo que la conclusión a la que se arribó era acorde con el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al respecto, se argumentó que si bien en dichos preceptos se contempla el derecho de la ciudadanía a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente electos, esto no se traducía en un alcance ilimitado de tales derechos, puesto que estos eran susceptibles de reglamentación. Asimismo, se invocaron los artículos 29, inciso a), y 30, de la citada Convención, y 5, párrafo 1, del mencionado Pacto de Derechos Civiles, como soporte para justificar restricciones al ejercicio de derechos fundamentales, siempre que éstas se establezcan por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas; cuestión que, desde la óptica de la mayoría de los magistrados, se cumplía en el caso, en virtud de que la imparcialidad de los integrantes de un órgano encargado de organizar las elecciones, resultaba de interés general y, por ende, la posición asumida en el fallo era conforme con los tratados mencionados.

Como se observa, la sentencia abordó el tema de derechos fundamentales, principalmente el de asociación, en su vertiente de afiliación a un partido político y el de acceso a cargos públicos, así como las restricciones válidas a su ejercicio, en términos del derecho doméstico y del derecho internacional. De esta forma, el tribunal no se limitó al análisis del caso a la luz del derecho interno, sino que reconoció la vigencia y obligatoriedad de los tratados internacionales y, en consecuencia, contrastó su conclusión con las normas de esa fuente, en un auténtico y muy valioso ejercicio de convencionalidad, sobre todo tomando en cuenta el tiempo en que tuvo lugar.

## 5. A modo de conclusión

No pretendo hacer un énfasis en este espacio sobre el sentido de la resolución en específico, sino más bien subrayar el uso del derecho internacional de los derechos humanos, como parte ordinaria de la actuación de los tribunales en nuestro país. La consolidación de los derechos humanos y su protección requieren un profundo cambio cultural, particularmente en la mentalidad con la que se suelen operar nuestros jueces. Los cambios normativos y jurisprudenciales han operado desde 2011 constituyen a pleno título una “revolución copericana” que trajo consigo la implantación de un profundo cambio de paradigma.

El uso del derecho convencional poco a poco debe convertirse en parte de la normalidad con la que ordinariamente operen los tribunales mexicanos. Por eso es relevante subrayar la práctica que, desde antes del parteaguas representado por la reforma de 2011, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hizo suya, como lo evidencia la sentencia que nos ocupa.

En el ámbito internacional, los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, junto con los principios generales y las normas de *ius cogens* sobre la materia, constituyen obligaciones jurídicas que no son oponibles ni admiten pacto en contrario. A la par, las interpretaciones y opiniones consultivas realizadas por los tribunales y organismos internacionales autorizados también forman parte del derecho internacional sobre derechos humanos, en la medida en que constituyen precedentes relevantes y pautas orientadoras fundamentales para la comunidad internacional. Esto es, los derechos humanos de fuente internacional son también Constitución.

Esta obligación jurídica ha sido asumida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aún antes de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que condenaron al Estado mexicano, de la trascendente reforma constitucional en 2011, y de los posteriores criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como hemos mencionado.

La máxima protección y garantía de derechos humanos a partir de la aplicación del derecho internacional es una tarea inacabada del Estado mexicano, pero el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación contribuye a su cumplimiento y perfección a través de la mayoría de sus resoluciones y sentencias, y eso, hay que aplaudirlo.