

La vigencia de los derechos humanos en las resoluciones del TEPJF antes de la reforma constitucional de 2011.

Comentario a la sentencia SUP-JRC-10/2010

Alfonso Pérez Daza

...en casos muy atípicos los jueces pueden tener la obligación moral de prescindir del derecho si éste es muy injusto o quizás también cuando es muy inadecuado, procediendo a usar su poder político para evitar la injusticia o una gran ineficiencia...¹²⁷

Ronald Dworkin

1. Comentario introductorio

El objetivo de este trabajo consiste en plantear una aproximación a la perspectiva con la cual se resolvió el Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-10/2010, en el marco de la aplicación de tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que el Estado mexicano es parte, en un contexto anterior a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011.¹²⁸ En esta línea de pensamiento no se emitirán consideraciones jurídicas sobre el fondo del asunto, más allá de las vinculadas con la pretensión académica apuntada.

Así, debe destacarse que la convocatoria para designar consejeros presidentes, consejeros electorales y vocales de los consejos distritales y municipales, y juntas distritales y municipales ejecutivas, para el proceso electoral ordinario local de 2010 en el estado de Quintana Roo, emitida mediante acuerdo de 10 de febrero de 2010, por el Consejo General del Instituto Electoral del estado, en aplicación al artículo 62 de su Ley Orgánica¹²⁹ establecía como restricción

127 Dworkin Ronald, *La justicia con toga*, Madrid, Marcial Pons/Ediciones Jurídicas y Sociales, 2007, p. 28.

128 DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, viernes 10 de junio de 2011.

129 El contenido del precepto impugnado señalaba, en lo conducente, sobre los requisitos de elegibilidad: “La residencia

para los ciudadanos que se inscribieran, la residencia en el distrito electoral de número más bajo, para la conformación de los consejos distritales que tuvieran a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones de ayuntamientos que comprendieran dos o más distritos electorales.

Por ello, uno de los partidos políticos participantes en el proceso electoral, impugnó dicho acuerdo al considerar que el citado artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, limitaba excesivamente a los ciudadanos que cumplen con la residencia y requisitos, y que viven en dicho estado, a fungir como consejeros y vocales municipales, únicamente si pertenecen al distrito correspondiente.

En conocimiento de dicho recurso, el día 5 de marzo de 2010 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-10/2010;¹²⁹ en la que de manera innovadora determinó la inaplicación al caso concreto de la última parte del artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, exclusivamente por lo que se refiere a la exigencia de la residencia distrital en relación con la integración de los consejos distritales de menor número en los municipios pluridistritales; y, en consecuencia, se modificó el acuerdo impugnado para el efecto de que el requisito de residencia que se exigía a los aspirantes a participar en el procedimiento motivo del impugnado acuerdo, quedara referido al ámbito territorial del municipio.

Es de destacarse que cuando los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocieron, durante marzo de 2010, del mencionado expediente SUP-JRC-10/2010 y su vinculación con derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales reconocidos por México, sólo contaban —como parámetro de referencia, no hermenéutico— con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitida el 23 de noviembre de 2009, en torno al caso Radilla Pacheco,¹³¹ por lo que haciendo uso de sus facultades constitucionales de integración e interpretación en materia electoral, tuvieron la iniciativa de asumir la responsabilidad de ejercer un control de

129 El contenido del precepto impugnado señalaba, en lo conducente, sobre los requisitos de elegibilidad: “La residencia efectiva será por cinco años en el Municipio o en el Distrito Electoral de que se trate, según corresponda”.

130 Su versión pública puede consultarse en el sitio de internet: http://www.te.gob.mx/ccje/iv_obs/sentencias/tema-3SUP-JRC-0010-2010.pdf (consulta: 6 de octubre de 2014).

131 Debe apuntarse que en dicho asunto la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó, en el párrafo 339 de su resolución, que el Poder Judicial debía ejercer un “control de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos – suscrita el 22 de noviembre de 1969. Ratificada por México el 3 de febrero de 1981. En vigor a partir del 18 de julio de 1978.

convencionalidad en el caso que se comenta, aún antes de producirse la reforma constitucional de 10 de junio de 2011.

2. Análisis

La sentencia en estudio representa un ejemplo particular de aplicación de tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, ya que sus contenidos, en la resolución del expediente SUP-JRC-10/2010 no sólo fueron tomados en cuenta para la resolución del fondo del asunto, sino que incluso se llegó a la inaplicación de un precepto legal en materia electoral, a partir de la interpretación de instrumentos internacionales; lo que constituye además, un precedente innovador previo a los criterios definidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 14 de julio de 2011, del expediente varios 912/2010 –conocido en la opinión pública como caso Rosendo Radilla Pacheco–, así como, el 13 marzo de 2012, de la Contradicción de Tesis 293/2011.¹³²

Entrando en materia, en la resolución que nos ocupa el magistrado ponente propuso establecer el bloque de constitucionalidad aplicable al caso, citando primero el artículo 35, fracción II, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el derecho al acceso a los cargos públicos como un derecho fundamental. El razonamiento constitucional es acompañado del contenido de los artículos 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹³³ y los similares 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales prescriben que todo individuo debe tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país; así como la igualdad ante la ley y protección contra la discriminación. Fortalece esta argumentación acudiendo a la opinión del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del mencionado Pacto Internacional, en la Observación General No. 25, del 57° período de sesiones (1996),¹³⁴ y la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano encargado de la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la sentencia sobre el caso Yatama vs.

132 Contradicción de Tesis 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, al resolver, respectivamente, el amparo directo 1060/2008 y los amparos directos 344/2008 y 623/2008.

133 Adoptada el 16 de diciembre de 1966. En vigor a partir del 25 de marzo de 1976. Ratificada por México el 24 de marzo de 1981.

134 Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996).

Nicaragua.¹³⁵ Finalmente, remite a los artículos 29 y 30 de la citada Convención, referentes a las normas de interpretación de la misma y alude al criterio de la jurisprudencia interamericana y al criterio reiterado del tribunal:

Los derechos fundamentales no son derechos absolutos o ilimitados sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que las previstas en la legislación, no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental. Restricciones que deben ser interpretadas de forma tal que garanticen el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución y en los propios tratados internacionales.

El concepto “Bloque de constitucionalidad” alude a las normas constitucionales que no necesariamente están contenidas en el documento que conocemos como “Constitución”, pero a los que ella remite (Rodríguez M., G., Arjona E., J. C. & Fajardo M., Z., 2013, p. 17). Debe advertirse que este concepto incorpora contenidos en formación que no han sido aceptados universalmente como principios hermenéuticos uniformes, pues en esta idea se reflejan realidades distintas de acuerdo con la doctrina del Estado que lo utiliza (Manili, P. L., 2014, p. 122).

Ahora bien, el análisis de la sentencia SUP-JRC-10/2010 hace notar que los magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideraron, para su resolución, el contenido de la Constitución, acudiendo también a los citados instrumentos internacionales a partir de la observación de criterios de un organismo internacional del que México es parte (la Corte Interamericana de Derechos Humanos) y la jurisprudencia por él emitida, considerándolos como normas materialmente constitucionales.

Asimismo, los magistrados electorales procuraron la protección más amplia posible para el solicitante del juicio protector cuando, al referirse a los derechos políticos, establecieron en la sentencia de mérito que “toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica debe ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquella esté relacionada con un derecho fundamental” (p. 49), adelantándose a las directrices marcadas por la resolución del expediente “Varios” 912/2010, en su párrafo 33, pues cabía la interpre-

135 Sentencia de 23 de junio de 2005. En ella la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce los derechos del partido político indígena Yatama en la elección de representantes municipales, acreditándose la violación de los derechos a garantías judiciales, a la protección judicial y los derechos políticos y de igualdad ante la ley por parte de la República de Nicaragua.

tación de que el derecho de acceso a los consejos distritales se contraponía con otros derechos, tales como el propio derecho al voto, por parte de los ciudadanos que ejercieran dichos cargos al encontrarse lejos de su distrito.

Por lo que se refiere a la inaplicación, si bien la sentencia se sustentó en la interpretación constitucional y de los multicitados instrumentos internacionales, esta es una facultad con la cual ya contaba el Tribunal desde la reforma constitucional al artículo 99 de 13 de noviembre de 2007 (Penagos L., P. E., 2014). Ello apunta a que ante la imposibilidad jurídica –en dicho momento– de inaplicar un precepto con base exclusivamente en normas que no fueran de derecho interno, los magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación optaron por considerarlos parte del “Bloque de Constitucionalidad”, lo que les abrió la posibilidad para sustentar constitucionalmente su actuar y cumplir con los fines protectores de los derechos humanos garantizados por nuestro Pacto Fundamental.

Finalmente, debe destacarse el consenso mostrado por los juzgadores en cuanto a la extensión de los derechos humanos protegidos en instrumentos internacionales integrados al Orden Jurídico Nacional, que si bien dos de los magistrados presentes en la sesión en la cual fue desahogado el asunto controvirtieron el sentido de la resolución, unánimemente los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación coincidieron en la aplicación de tratados internacionales al caso concreto. Esta posición se afirma tomando en consideración que incluso las observaciones de fondo señaladas durante la discusión del asunto fueron orientadas por las normas jurídicas referentes a Derechos Humanos, tanto internas como supranacionales. Ello además se enfatiza en los dos votos particulares que acompañan la resolución del asunto, incluso citándose –en uno de ellos– además de los tratados, jurisprudencia internacional.¹³⁶

3. Consideraciones finalesA

Del anterior análisis de la sentencia del expediente SUP-JRC-10/2010 aparecen al menos tres puntos conclusivos:

- Que los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejercieron un control de constitucionalidad y de convencionalidad sobre la última parte del artículo

136 Voto particular que, con fundamento en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formula el Magistrado Flavio Galván Rivera, respecto de la sentencia dictada en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral identificado con la clave SUP-JRC-10/2010.

62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, en la que determinaron inaplicar la última parte del citado numeral, que se refiere a la exigencia de la residencia distrital en relación con la integración de los Consejos Distritales de menor número en los municipios pluridistritales; y, en consecuencia, se modificó el acuerdo impugnado para el efecto de que el requisito de residencia que se exigía a los aspirantes a participar en el procedimiento motivo del impugnado acuerdo, quedara referido al ámbito territorial del municipio.

- Que dichos juzgadores federales, en su conjunto, tomaron disposiciones contenidas en tratados internacionales signados y ratificados por el Estado mexicano, así como jurisprudencia y otros documentos internacionales, como parte del “Bloque de Constitucionalidad” para resolver el caso concreto, ya sea que estuvieren a favor o en contra del sentido del proyecto propuesto por el magistrado ponente.
- Que si bien la inaplicación de una norma inconstitucional ya se contaba entre las facultades del Tribunal, sirvieron de base los instrumentos internacionales ya referidos para dar sustento a la aseveración de que una norma del derecho interno era incompatible tanto con una norma constitucional, como con un derecho humano reconocido por México y la comunidad internacional en dichos instrumentos, por lo que había que considerarlos dentro del “Bloque de Constitucionalidad” como ya se expuso y no como se haría ahora, en un “Bloque de Convencionalidad”.

Los elementos apuntados en este trabajo abonan a apreciar la importancia de comprender cómo los juzgadores de control constitucional ya se asumían comprometidos con la tarea de inaplicar disposiciones no compatibles con los derechos humanos y a fundamentar sus decisiones no sólo a partir de un parámetro constitucional clauso de derecho interno o, al menos, no en un derecho constitucional que no considerara parte integral de su conformación al derecho internacional de los derechos humanos, aún antes de que ello fuera un mandato constitucional expreso a la luz de la reforma de 10 de junio de 2011.

En esta tendencia, desde entonces hasta nuestros días continua el fortalecimiento de los jueces para la defensa de los derechos humanos; es decir hay una nueva forma de ver y realizar el derecho, a través de la actualización de nuestros ordenamientos internos, con base en los tratados y convenios internacionales que en la materia ha suscrito México; por citar algunos ejemplos, además de la multicitada reforma constitucional de 2011, que establece la obligación de los juzgadores de interpretar las normas relativas a los derechos humanos favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, tenemos la nueva la Ley de Amparo vigente a partir de 2013 y el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014, sustentado en el marco de los prin-

cipios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

ReferenciasA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857.

Resolución dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Contradicción de Tesis 293/2010 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, al resolver, respectivamente, el amparo directo 1060/2008 y los amparos directos 344/2008 y 623/2008.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, viernes 10 de junio de 2011.

MANILI, P. L. (2014). Bloque de Constitucionalidad y Bloque de Convencionalidad. En Ferrer M., E., Martínez R., F. & Figueroa M., G. A. (Coordinadores) *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional* (pp. 122-124). México, Consejo de la Judicatura Federal, Poder Judicial de la Federación; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

PENAGOS L., P. E. (2014) Inaplicación de Leyes Electorales. En Ferrer M., E., Martínez R., F. & Figueroa M., G. A. (Coordinadores) *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional* (pp. 699-701). México, Consejo de la Judicatura Federal, Poder Judicial de la Federación; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Resolución dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Expediente Varios 912/2010 y Votos Particulares formulados por los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; así como Votos Particulares y Concurrentes de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

RODRÍGUEZ M., G., Arjona E., J. C. & Fajardo M., Z. (2013) *Bloque de Constitucionalidad en México*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Sentencia de 23 de Noviembre de 2009, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos.

Sentencia de 23 de junio de 2005, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Yatama vs. Nicaragua.

Sentencia de 23 de noviembre de 2009, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos.

Sentencia en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral con número de expediente SUP-JRC-10/2010 y Votos Particulares formulados por los Magistrados María del Carmen Alanís Figueroa y Flavio Galván Rivera.

Tesis aislada I.40.A.91 K bajo el rubro “Control de convencionalidad. Debe ser ejercido por los jueces del Estado mexicano en los asuntos sometidos a su consideración, a fin de verificar que la legislación interna no contravenga el objeto y finalidad de la convención americana sobre derechos humanos”, *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, tomo XXXI (marzo de 2010), p. 2927.