

REFLEXIONES SOBRE EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD ELECTORAL EN MÉXICO

Irina CERVANTES BRAVO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Modelo de justicia constitucional y convencional en materia electoral.* III. *Que debemos entender por justicia constitucional multinivel en materia electoral.* IV. *Análisis de sentencias relevantes sobre constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral.* V. *Necesidad de transitar hacia una justicia constitucional multinivel a través de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales electorales.* VI. *Fuentes de consulta.*

I. INTRODUCCIÓN

En la doctrina se fortalece cada vez más la tendencia para hablar de constitución y ordenamientos globales, ello se debe en gran medida al auge de la internacionalización de los derechos humanos. En la época actual, no podríamos hablar de justicia electoral sin hablar de un control de constitucionalidad y convencionalidad. En razón de que los escenarios han cambiado, el juez electoral actual no sólo resuelve la controversia sometida a su conocimiento, sino que tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la supremacía constitucional y convencional, logrando la armonización de la normativa electoral interna con tratados y convenciones.

En México el 10 de junio de 2011, se maximizó el control de convencionalidad,¹ mejorado la protección de los derechos políticos electorales,

* Doctora en Derecho Procesal por la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política, Docente-Investigadora de la Universidad Autónoma de Nayarit. Email. irinagraciela@hotmail.com.

¹ El 10 de junio de 2011 reformó el artículo primero de la Constitución federal estableciendo expresamente el control de convencionalidad al señalar: *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozaran 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*

sin embargo, falta camino por avanzar hasta lograr la construcción de una justicia constitucional multinivel electoral, que implica una jurisdicción armónica incluyente que deja atrás el monopolio del Estado como único punto constitucional, desdibuja los clásicos conceptos de lo nacional y soberano, cambiándolo por un modelo protección e interpretación de los derechos fundamentales. El federalismo judicial requiere una armonización efectiva no sólo porque lejos de compatibilizarse los diferentes niveles competenciales de protección local y federal), parecen más bien obstaculizarse y convertirse en barreras infranqueables que hay que ir agotando para finalmente obtener esa protección integral de los derechos políticos electorales, ante tal situación consideramos que en todos los ámbitos de competencia jurisdiccional electoral se debe trabajar en una justicia constitucional multinivel teniendo al justiciable como centro de maximización de derechos fundamental y no como instancias judiciales engorrosas que se excluyen una con otras.

Por consiguiente, la finalidad del presente artículo es plantear si el control de constitucionalidad y convencionalidad que deben procurar los órganos jurisdiccionales electorales en las controversias sometidas a su cognición son la llave para finalmente lograr una justicia constitucional multinivel, mediante la cual con independencia de la instancia que conoce la controversia se aplique la norma que propicie mayor protección de los derechos fundamentales electorales.

II. MODELO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

A partir de la sentencia condenatoria Rosendo Radilla contra el Estado mexicano, emitida por la Corte Interamericana de Derecho Humano, México adoptó una serie de medidas a fin de dar cumplimiento a la resolución, entre tales medidas se modificó normativa interna a los lineamientos establecidos por la Corte Interamericana, así el 10 de junio de 2011, se reformó la Carta Magna federal maximizando la protección de los derechos fundamentales con miras a lograr la tutela constitucional y convencional efectiva, mejorando diversos mecanismos de control y protección de los derechos humanos.

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. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Al efecto, la tutela constitucional en México se ha venido perfeccionando como consecuencia del avance de la democracia, por el respeto de los derechos fundamentales y con la observancia de los lineamientos establecidos por los organismos internacionales. Ciertamente en México, no hay un tribunal que en exclusiva tenga la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales sino que su protección corresponde en general a todo los órganos jurisdiccionales, sean órganos de jurisdicción ordinaria o de jurisdicción constitucional, además todos los órganos jurisdiccionales están obligados aplicar las normas convencionales por tanto deben actuar como una especie de jueces interamericanos. Así podemos decir, que el sistema de tutela constitucional de los derechos fundamentales en México pertenece a un modelo híbrido o un *tertium genus* que se caracteriza por existir un control difusión en lo que respecta a la vigilancia de la supremacía de la Constitución pero en la que corresponde a un único órgano el rechazo o anulación de las normas electorales federales inconstitucionales. Así, la protección constitucional puede realizarse mediante un control concentrado y abstracto o mediante un control difuso que se ejerce en el momento de que cualquier juez ordinario al enjuiciar un caso concreto inaplique una norma al considerarla contraria a la constitución, convención o tratado internacional. Por tanto, ese control difuso puede efectuarse por cualquier juez electoral, no sólo porque la norma que se aplica en el proceso para resolver el conflicto va en contra de la constitución sino porque va en contra de un convenio internacional suscrito y ratificado por México. A mayor claridad, abordaremos brevemente cada uno de los modelos que conforman la tutela constitucional y convencional en materia electoral.

1. *Control abstracto*

El control de la constitucionalidad en abstracto en materia electoral recae en la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme a los preceptos constitucionales 103, 105 y 107. Mediante esta facultad la Suprema Corte de Justicia mexicana lleva a cabo un control de la constitucionalidad con total abstracción de la aplicación concreta del derecho, resolviendo una discrepancia en torno a la conformidad o no de una norma electoral con la Constitución Federal. Si el resultado del examen de constitucionalidad es negativo, esa norma no se podrá aplicar luego a ningún caso, pues deberá expulsarse del ordenamiento jurídico, esta competencia exclusiva de control constitucional concentrado de la Corte en materia electoral se ejerce

a través de la acción de inconstitucionalidad.² Cuando se impugna la inconstitucionalidad de una norma electoral encontramos en el proceso una serie de particularidades entre ella que el plazo para interponerla es de 30 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional combatidos sean publicados en el medio oficial correspondiente, en materia electoral todos los días son hábiles (art. 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal). Ciertamente, el control de la constitucionalidad vía acción de inconstitucionalidad es una competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de evitar posibles vulneraciones de la legislación secundaria de carácter general a la Ley Suprema Federal. Se encuentran legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad el 33% de los legisladores federales o locales para impugnar una ley en el ámbito de su competencia (control de las minorías), el Procurador General de la Republica (fiscal de la nación), el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los representantes de los Partidos Políticos nacionales y locales. Para que esta acción de inconstitucionalidad prospere anulando la ley electoral aprobada por el parlamento al ser contraria al contenido constitucional, generando el efecto *erga homnes* invalidando en consecuencia la norma impugnada se requiere una mayoría calificada de 8 votos a favor de los 11 ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³ pues de no alcanzar tal

² También se puede clasificar en este modelo de control abstracto de constitucionalidad, la inconstitucionalidad por omisión en donde lo que debe salvaguardar el órgano jurisdiccional no es la inconstitucionalidad de la norma existente si no la falta de norma o de un precepto normativo que impide la realización de un precepto constitucional, en consecuencia los efectos en este tipo de control es ordenar expedir la norma a fin de que pueda garantizarse a los ciudadanos sus derechos constitucionales, por tanto existe un desacato al principio de supremacía constitucional cuando el poder legislativo no desarrolla a través de una ley las previsiones de la Carta Magna Federal, es decir no expide las normas que requieren la efectividad de sus postulados y no hay otra forma de dar cumplimiento al mandato constitucional, sólo complementado esa omisión, si bien expresamente este control por omisión no se encuentra atribuido expresamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a nivel federal, en la práctica la Suprema Corte mediante juicios de controversias constitucionales o vía acción de inconstitucionalidad ha realizado el control de tales omisiones. En el ámbito local diversas entidades entre las que se encuentran Chiapas, Coahuila, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz, expresamente regulan en su legislación la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, lo pertinente es que se diseñe también la normativa para la omisión en el ámbito federal.

³ El 31 de diciembre de 1994 se fortaleció la justicia constitucional en México, ampliándose el ámbito competencial de las controversias constitucionales, reformas publicadas en Diario Oficial de la Federación 11y 25 de febrero de 1995. De igual forma, con el objeto de proteger a las minorías parlamentarias en 1996 la acción de inconstitucionalidad se extendió a la materia electoral, misma que como lo venimos comentado pueden ser promovidas por

mayoría no podría generar la eficacia abstracta, perviviendo la norma en el sistema jurídico, archivándose la cuestión planteada. Si bien podríamos decir, que la acción de inconstitucionalidad es una acción positiva que se encamina a controlar una norma electoral que existe, emanada del órgano legislativo que choca con la Norma Suprema, por eso debe invalidarse.⁴

La justificación del control constitucional de la norma electoral la encontramos en la defensa de los derechos fundamentales, de los preceptos constitucionales y la defensa de la Supremacía constitucional. Asimismo, es conveniente añadir que la Ley Suprema limita temporalmente al parlamento en cuanto a la promulgación de leyes electorales pues sólo podrán expedir las mismas, noventa días antes de que inicie el proceso electoral para efectos de su aplicación y durante el desarrollo del proceso electoral respectivo, no podrán reformarse o alterarse ningún aspecto fundamental de dicha normativa.

2. *Control difuso de constitucionalidad*

El control concreto de constitucionalidad en materia electoral se puede ejercer por cualquier órgano jurisdiccional electoral a la hora de resolver un determinado litigio, si encuentra que al aplicar la norma electoral al caso concreto esta resulta inconstitucional.

En la esfera federal el control difuso de constitucionalidad se ejerce por la sala Superior y cada una de las cinco salas regionales, al momento de enjuiciar las controversias electorales sometidas a su jurisdicción puede des- aplicar al caso concreto la norma electoral que trastoque el texto constitucional federal o un tratado internacional. Conforme al sistema federal,

la dirigencia de los partidos afectados. El desarrollo de este instrumento de protección se deposita en la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

⁴ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMI- SIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESUL- TADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconsti- tucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXX, Noviembre de 2009, Página: 701, Tesis: P./J. 5/2008, Jurisprudencia Materia(s): Constitucional.

los Tribunales Electorales locales no depende de la estructura orgánica del Tribunal Electoral Federal, sin embargo, se encuentran vinculados a la jurisdicción que ejerce este órgano federal, toda vez que el Tribunal Electoral Federal tiene plena jurisdicción para revocar o modificar todo acto o resolución que considere violatorio de legalidad o constitucionalidad electoral, incluso puede dictar un nuevo fallo entrando a dirimir el fondo de la controversia sustituyendo al órgano jurisdiccional local electoral que lo emitió. Así el control concreto de la constitucionalidad electoral la realiza el órgano jurisdiccional federal en los juicios de su competencia como son; Juicio de Inconformidad,⁵ Recurso de Apelación,⁶ Recurso de Reconsideración,⁷ Juicio de Revisión Constitucional y Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano. Con este abanico de medios impugnativos el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce control sobre la elección del ejecutivo federal y local, control sobre los miembros del parlamento federal o local y sobre la legislación que estos emiten, inaplicándola al caso concreto, preservando con ello la supremacía del texto constitucional y de los tratados internacionales. Las resoluciones emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral no pueden ser revisadas por ningún otro órgano estatal al ser definitiva e inatacables.

Ahora bien, respecto al control concreto de constitucionalidad en materia electoral en el ámbito de las entidades federativas es poco lo que se ha logrado, pues los órganos locales se concentran en resolver la controversia en legalidad aplicando la ley electoral al caso concreto sin pronunciarse sobre su constitucionalidad, es inexistente el marco normativo de este tipo de control difuso de la constitucionalidad electoral a nivel local, sólo la Ley suprema de Coahuila expresamente autoriza al juez local electoral a des-

⁵ La Sala Superior a través del *juicio de inconformidad* resolverá única instancia como órgano de legalidad y constitucionalidad las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de la República Mexicana respecto a violaciones constitucionales o legales cometidas por autoridades electorales federales. Lo mismo se reclama ante las Salas Regionales respecto a la elección de Senadores y Diputados Federales, una vez resuelta todas las impugnaciones relacionadas con la elección presidencial se realizara la declaración de validez de dicha elección y se proclama presidente electo al candidato que obtuvo el mayor número de votos.

⁶ La Sala Superior y regionales conocerán en única instancia *recurso de apelación* que se interpone para denunciar irregularidades en los actos de funcionarios electorales federales (IFE) durante la preparación de las elecciones por vulnerar normas constitucionales o legales.

⁷ La Sala Superior tiene competencia exclusiva para conocer el *Recurso de reconsideración* procede para impugnar las sentencias dictadas por las salas regionales en el juicio de inconformidad y en aquellos asuntos donde las Salas realicen el control concreto de la constitucionalidad inaplicando la ley electoral por contradecir la constitución suprema.

aplicar las normas electorales inconstitucional al momento de enjuiciar el caso concreto tal como sucede en la esfera federal,⁸ todas las demás constituciones locales nada dicen en torno a ello, se limitan a reconocer Tribunal Electoral como órgano de legalidad, sin embargo, ello no es óbice para que este órgano jurisdiccional electoral local a través de los juicios de su competencia pueda ejercer ese control difuso de la constitucionalidad máxime cuando son los órganos encargados de velar por que los actos electorales se ciñan a los principios de constitucionalidad, legalidad y convencionalidad por tanto nada impide ejercer ese control concreto de constitucionalidad. Claro está, que los efectos de la sentencia deberán limitarse a dejar insubsistente el acto aplicativo, sin hacer una declaración general de inconstitucionalidad de la norma, dado que los jueces electorales locales están limitados a emitir sentencias con efectos *inter-partes*, no pueden dictar una resolución abstracta con efectos ergas omnes, porque ello es ajeno al ámbito de su competencia, no obstante, no podemos dejar de advertir que la mayoría de controversias que se enjuician en materia electoral son cuestiones que atañen a la sociedad (elecciones, inelegibilidad de los candidatos, financiamientos de los partidos políticos) y no necesariamente atañen a la esfera de un particular por consiguiente bien valdría la pena revisar si es pertinente que los efectos de la sentencias que estimen la inconstitucionalidad de una norma electoral al caso concreto pueda tener efectos generales.

3. *Control difuso de Convencionalidad*

El 26 de septiembre del año 2006 nació oficialmente en el sistema interamericano de derechos humanos el término *control de convencionalidad*, tal como lo venimos comentando en México el control de convencional entra en auge con la reforma constitucional del 10 de junio del 2011. Sin embargo, no es una cuestión novedosa si tomamos en cuenta que el artículo 133 de la Constitución federal desde antaño establecía una supremacía jerárquica de los tratados constituyendo el bloque de constitucionalidad y convencionalidad, no obstante, el legislador mexicano considero necesario reforzar dicho control de la convencionalidad, con tal control aparece como señala Gozaíni un ingrediente no previsto, como lo es “*la idea de jurisdicción trasna-*

⁸ Expresamente el artículo 158 segundo párrafo del numeral cuatro indica: “La única vía para plantear la inconstitucionalidad de leyes decretos o acuerdos legislativos en materia electoral, es la prevista en este artículo, sin perjuicio del control difuso que ejercerá el Tribunal Electoral del Poder Judicial en los términos de esta constitución”.

cional, que aporta reglas y principios comunes para todos los Estados Partes que deben articular sus normas internas con los postulados de los derechos humanos".⁹

En tal sentido el órgano jurisdiccional electoral tanto local como federal pueden conocer y decidir cuestiones de inconvencionalidad al momento de juzgar, si bien no están facultados para expulsar las disposiciones legislativas del sistema jurídico que consideran contrarias a los instrumentos internacionales, pues como lo analizamos con anterioridad es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la expulsión de normas inconstitucionales, si que pueden dejar de aplicar el precepto que vaya en contra de un tratado internacional o convención al momento de resolver el proceso ordinario en los que son competente.

Al reconocerse el control de la convencionalidad a los jueces locales se materializa un verdadero pacto federal en la administración de justicia.¹⁰ La línea jurisprudencial marcada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación al control de la convencionalidad se perfila partir de la sentencia emitida por la Corte Interamericana Derechos Humanos en el asunto *Rosendo Radilla*,¹¹ estableciendo entre otras cosas que las sentencia emitidas por la Corte Interamericana cuando México es parte son vinculantes y obligatorias en el orden interno, en tanto cuando las sentencias son para otros Estados miembros de la convención, son orientativas, así como vinculante su jurisprudencia. El control de la convencionalidad presupone que los jueces y autoridades electorales interpreten el orden jurídico a favor de los derechos humanos reconocidos tanto en la Ley Suprema como en los tratados internacionales donde México sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas electorales que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en los tratados de que amplíen

⁹ Gozáini, Osvaldo Alfredo, problemas actuales del derecho procesal (*garantismo vs activismo judicial*), Ed. FUNDAP, México, 2002, p.23.

¹⁰ Desde antaño, autores como Sánchez Gil considera que la parte final del artículo 133 de la Ley Suprema que ordena: "... *Los jueces de cada Estado se arreglaran a dicha Constitución, Leyes y tratados, a pesar de la disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados*". La interpretación de tal precepto faculta a los órganos jurisdiccionales a preferir la Constitución a las leyes ordinarias, en cada caso concreto en que ésta pugne con aquélla, este control difuso de la constitucional no afectaría al control que realizan los órganos jurisdiccionales federales.

¹¹ Véase sentencia CIDH Rosendo Radilla vs Estados Unidos Mexicanos.

la protección de los derechos fundamentales, no obstante la jurisprudencia de la Suprema Corte Mexicana en ocasiones es contradictoria dado que en la sentencia— ha determinado que si la normativa de fuente internacional sobre derechos humanos contradice o encuentra una restricción expresa en la Constitución mexicana, se atenderá al contenido de la Ley Suprema y no a la norma internacional adoptando con ello una posición restringida del control de convencionalidad frente a la normativa interna (tesis 20/2014, que contradice tesis jurisprudencial 293/2011).¹²

El control de convencionalidad es común en material electoral, inclusive antes de la reforma constitución del 2011, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo viene realizando al resolver el 06 de julio 2007 el juicio para la protección de los derechos políticos electorales caso *Hank Rhon vs. Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del estado de Baja California* SUP-JDC-695/20072, en dicho juicio la Sala Superior protegió el derecho fundamental de ser votado del candidato Hank Rhon inaplicando la norma local, al entender que limitaban sus derechos políticos electorales en relación con los estándares de los tratados internacionales. Inclusive la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Castañeda Gutman Vs Estados Unidos Mexicanos*, que se sometió a su conocimiento por vulneración al derecho fundamental de ser votado que contempla la convención americana, la Corte Interamericana concluyo que existía una vulneración pero a una debida protección de la justicia (art. 25 de la Convención Interamericana), pues no existía un mecanismo para que un particular que tuviera afectación a sus derechos políticos electorales acudiera a los órganos jurisdiccionales electorales, impidiendo una la tutela judicial efectiva en materia electoral, abriendo con tal sentencia la puerta para las candidaturas independientes, que son ya una realidad en México.

Finalmente podemos determinar que la tutela constitucional y convencional electoral, es un modelo que impregna elementos del sistema norteamericano que implica un control difuso de la Constitución y de los instrumentos internacionales, a fin de lograr un sistema de división de poderes fundado en el *Checks and balances* (frenos y contrapesos , pues los distintos órganos, están facultados para velar por la aplicación de la Ley Suprema, poseen no sólo la atribución sino también la obligación de desaparecer en los

¹² Tesis PJ 20/2014 “ *Derechos Humanos Contenidos en la Constitución en la Constitución y en los Trátaos Internacionales. “Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional”*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Véase en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2006224&Clase=DetalleTesisBL>, consultada el 15 de julio del 2015.

procesos en los que actúan las disposiciones legales que contravenga a la constitución o tratados internacionales, este sistema permite a todos los tribunales electorales del país inaplicar una ley invocada en un proceso sometido a su conocimiento, cuando su contenido es contrario a la Constitución o al tratado. El control lo tiene el órgano judicial en su conjunto, sin importar jerarquía para resolver cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad, se plantea por las partes o el órgano jurisdiccional electoral si aprecia vulneración a los derechos políticos electorales puede ejercer de oficio esa protección al enjuiciar la controversia concreta. En tanto para expulsar la norma electoral inconstitucional existe un control concentrado mismo que se ejerce por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por tanto si bien predomina el control difuso es un modelo mixto.

III. QUÉ DEBEMOS ENTENDER POR JUSTICIA CONSTITUCIONAL MULTINIVEL EN MATERIA ELECTORAL

La visión de transitar a una justicia constitucional multinivel se genera en el seno de la Unión europea al entender el constitucionalismo multinivel como una relación armónica entre el derecho europeo y el derecho nacional de cada uno de los países que componen dicha unión, es decir la relación entre el derecho constitucional nacional y el derecho europeo, relación basada en principios y valores. Uno de sus principales exponente del enfoque multinivel PERNICE establece que *“la comunidad europea y los Estados miembros son ante todo comunidades constitucionales, en las que el entresijo de los ordenamientos estatal y comunitario ha alcanzado una dimensión profunda que el único concepto que puede responder adecuadamente a los problemas derivados de la falta de unidad, es el ordenamiento múltiple o constitución compuesta”*.¹³

Si extrapolamos esta concepción a nuestro sistema federal entenderíamos que la normativa internacional, federal y local electoral, compone una unidad, un todo, en la que no estaríamos hablando de una concepción jerárquica sino funcional, pues todos los niveles competenciales tiene la necesidad de contribuir al fortalecimiento de un sistema democrático, al fortalecimiento del Estado convencional y constitucional de derecho, y a la maximización de los derechos fundamentales políticos electorales. No estaríamos hablando entonces de supremacía entre normas locales, federales

¹³ Pernice, Ingolf, “La dimensión global del constitucionalismo multinivel una respuesta a los desafíos de la globalización”, consultado en <http://www.ideo.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/Docuweb%20doc%20%2061%20UE.pdf>, el 29/12/2014.

e internacionales, sino que una y otras componen un todo normativo, pues tal como continua diciendo INGOLF PERNICE “*aunque la normativa interna es parte de un sistema que en última instancia debe producir una respuesta jurídica a cada caso. Este sistema es necesariamente no-jerárquico, desde su origen y construcción*”.¹⁴

Por tanto, justicia electoral multinivel la podemos entender como la justicia tendente a resolver la controversia electoral, tomando en cuenta los diferentes niveles normativos como un todo, intercesión de normas en las que se busca la aplicación de la norma de protección más amplia de los derechos políticos electorales, y puede ser aplicada tanto por el juez local como federal.

Hablar de justicia constitucional multinivel es hablar de la sinergia de todos los ámbitos competenciales encargados de la protección jurisdiccional de los derechos políticos electorales (local, federal e internacional), es hablar de una justicia armónica incluyente que deja atrás el monopolio del Estado como único punto constitucional, desdibuja los clásicos conceptos de lo nacional y soberano, basado en un modelo protección e interpretación de los derechos fundamentales.

La solución garantista de la controversia electoral puede encontrarse en cualquier disposición internacional o local. Tomando en cuenta una sociedad global en evolución, que conlleva diversidad cultural e ideológica, ello implica adaptar la justicia constitucional electoral a las necesidades de sistemas de gobernanzas múltiples, capas o multiniveles o como lo denomino Habermas “*constelación posnacional*”, en las que lejos de confrontarse por un cuestión jerárquica normativa, lo verdaderamente importante es la eficaz protección de sus derechos y libertades.

La justicia constitucional multinivel, implica dejar atrás conflictos normativos, o conflictos entre organos jurisdiccionales de diversas instancias impugnativas por cuestiones competenciales o formales, pues lo que realmente importa es una eficaz tutela de los derechos político-electorales, tal tutela incluye a los jueces electorales locales, a fin de estar acorde con la directrices internacionales de humanización del derecho, pues tal como lo indica la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Cabrera García y Montiel Flores contra el Estado mexicano, “*que si bien es cierto que las autoridades locales deben comportarse según lo previsto por las normas nacionales, también es verdad, tal como se ha reconocido por los propios jueces estatales, existe un deber de servirse de la jurisprudencia interamericana para con ello superar las normas que impiden la garantía efectiva de los derechos humano*”.¹⁵

¹⁴ Idem.

¹⁵ Resolución de la CIDH Caso Cabrera García Montiel Flores vs México. Excepciones

Por tanto la justicia multinivel en materia electoral implica un diálogo entre los jueces electorales, locales, regionales, nacionales e internacionales, sin que la almagama de normas electorales, constitucionales y convencionales se conflictuen entre ellas, sin centrarse en una posición jerárquica entre uno u otro órgano jurisdiccional, sino conformando un todo en el que los jueces estén cualificados para resolver la controversia electoral, incluso actuando como un especie de juez interamericano al aplicar normas convencionales electorales, así como resolviendo a través del dialogo los problemas derivados de la relación entre ordenamientos de diferentes niveles.

IV. ANÁLISIS DE SENTENCIAS RELEVANTES SOBRE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EN MATERIAL ELECTORAL

A fin de justificar la necesidad de que la justicia electoral en México transite hacia una justicia electoral multinivel, es oportuno comentar algunas sentencias relevantes en las que se realizó un control de constitucionalidad o convencionalidad en materia electoral.

Así tenemos que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación en la sentencia SUP-JDC-9167/2011, realizó un control de constitucional y convencionalidad pronunciándose a favor de los derechos del pueblo indígena Purépecha de Michoacán, en la comunidad de Cherán, protegiendo sus derechos a la libre autodeterminación y su autogobierno, tal controversia electoral se genero en razón de que la población de Cherán pedía elegir a sus gobernantes bajo el sistema de usos y costumbres, sin embargo al no estar reguladas en el estado de Michoacán, el Instituto Estatal Electoral local determinó, que no tenía facultades para realizarlas ni atender su solicitud, al revocar esta determinación la Sala Superior considero, que el organismo electoral local incumplía con lo dispuesto en el artículo primero de la Ley Suprema federal en materia de derechos humanos que establece que todas las autoridades (jurisdiccionales o no) tienen el deber de observar en la interpretación y aplicación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales correspondientes, de manera que se aplique la norma que más favorezca. Añadiendo que conforme a la reforma constitucional de derechos humanos, no existía jerarquía entre las normas de protección de los derechos humanos (constitución y tratados), determinado que lo procedente es resolver la controversia mediante

preliminares, fondo reparaciones y costas. Sentencia del 26 de Noviembre de 2010. Serie C, n.º. 220. 223 y ss. Citada por Acosta Alvarado, Paola Andrea, *Diálogo judicial y constitucionalismo multinivel. El caso interamericano*, Ed. Universidad Externado, Colombia, 2015, p.112.

una interpretación armónica de la normativa constitucional y convencional aplicable en materia de derechos humanos, tomando en cuenta además una interpretación *pro persona*, resultaba factible primar los derechos de los pueblos indígenas, para potenciar su ejercicio y su la protección más amplia. En consecuencia ninguna autoridad podía ser indiferente a las obligaciones consagradas en la constitución y convenciones internacionales que determinan el reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas.¹⁶

Por su parte en la sentencia SUP-JDC-1749/2012, derivada de una impugnación en el que el actor solicitó la declaración de la inconventionalidad e inaplicación, del artículo del artículo 41, Base III, Apartado A, penúltimo párrafo, de la Constitución Política Federal, que prevén la prohibición para que personas físicas o morales, a título propio o por cuenta de terceros, contraten propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, al considerarlo el actor inconventional, la Sala Superior Electoral determino desestimar la petición entre otras argumento que debe realizarse una interpretación armónica entre la Constitución Federal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos,” salvo que se trate de restricciones establecidas en la Constitución, en cuyo caso prevalecerá la limitación constitucional sobre las normas atinentes de los instrumentos internacionales.” En razón de que la Constitución Federal no era susceptible del control de convencionalidad planteado por el actor, ya que en el propio sistema de control de la convencionalidad no se encontraba una disposición que protegiera el supuesto reclamado por el quejoso.

Finalmente en la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal en el Juicio de Revisión Constitucional SUP-REC-892/2014,¹⁷ ordenó modificar al sistema de representación proporcional de los partidos ante el Congreso local, en el proceso electoral del Estado de Nayarit, en virtud de los topes mínimos y máximos de representación de los partidos en el parlamento local se modificaron con la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, sin existiera el desdoblamiento de la reforma política electoral en la legislación de la citada entidad federativa.

¹⁶ Sentencia citada por Bustillo Marín, Roselia, *Líneas jurisprudenciales. Control de Convencionalidad: la idea de bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad, en materia electoral*, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control_de_Convencionalidad.pdfconsultado, consultado el 15 de julio de 2015.

¹⁷ Véase Juicio de Revisión Constitucional SUP-REC-892/2014 <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00892-2014.htm>.

Entre otras cosas argumentaron que al tratarse de una reforma a la Ley Suprema federal con independencia de que se estuviera desarrollando el proceso electoral local, se debería aplicar la Constitución federal, cambiando con tal aplica la reglas de asignación de escaños a los diferentes partidos que participaron en el proceso, en tal contexto podemos decir que el órgano jurisdiccional electoral federal invade el ámbito del parlamentario local, asumiendo en plenitud un papel de legislador negativo, al aplicar directamente las disposiciones constitucionales sobre el sistema de representación proporcional diseñando por la reforma constitucional, cuando el proceso se desarrollaba, saltándose el límite temporal de no modificar normas electorales noventa días antes de que inicie un proceso electoral que establece el penúltimo párrafo de la fracción segunda del artículo 105 de la Constitución federal, para que pueda promulgarse y publicarse las normas electorales que regirá al proceso electoral respectivo, durante el desarrollo de dicho proceso no podrá realizarse modificaciones legales fundamentales, con tal decisión jurisdiccional se pone de manifiesto que a fin de brindar una mayor protección de los derechos electorales de los partidos minoritarios y propiciar la pluralidad en el parlamento local, el órgano jurisdiccional federal revoca la sentencia de los jueces electorales locales y Sala regional Guadalajara.

Con tales modificaciones al sistema de representación proporcional en el ámbito local, queda claro que el órgano revisor de la constitución apuesta al pluralismo político tal como establecen las directrices internacionales, a fin de que las decisiones que se tomen en los parlamento locales se consense entre las fuerzas políticas que lo integran, sin que un partido pueda asumir decisiones de forma mayoritaria, pues este sistema busca la armónica coexistencia de pluralidad, representatividad y proporcionalidad, al establecerse reglas, como son una barrera legal para tener derecho a participar en la asignación de curules por el principio de representación proporcional, así como límites en cuanto al número de diputados que un partido político puede tener por ambos principios, y límites a la sobre y sub representación de un partido político. Con estas nuevas reglas de la representación proporcional se deduce que el parlamento local, como órgano plural, podrá ejercer un mayor control de las políticas públicas que impulse el ejecutivo local, pues este último, tendrá que propiciar el dialogo con el parlamento para que sus políticas de gobierno lleguen a buen puerto.

Ciertamente desde una óptica del constitucionalismos multinivel no debería existir este tipo de conflictos competenciales entre los diferentes niveles de los órganos jurisdiccionales electorales, ni pueden ser tan dispares las sentencias que emitan los órganos jurisdiccionales en las diferentes instancias impugnativas, pues tanto la normativa interna legal y constitucional se

encamina a una tendencia global, en el caso analizado queda claro que no fue necesario el desdoblamiento del contenido de la constitución, pues en base al principio de supremacía se aplicó directamente la normativa constitucional que propiciaba mayor pluralismo y representatividad que la norma electoral local, lo mismo podría pasar si se aplica directamente la norma internacional aunque no se cuente con normativa interna.

V. NECESIDAD DE TRANSITAR HACIA UNA JUSTICIA CONSTITUCIONAL MULTINIVEL A TRAVÉS DE LAS RESOLUCIONES DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES

Tal como podemos apreciar, en las diferentes resoluciones analizadas finalmente el órgano jurisdiccional electoral aplicó la norma más favorable a las partes, sin embargo, se realiza después de agotar varias instancias impugnativas, lo ideal desde nuestra óptica es que desde la primera instancia del federalismo judicial electoral (jueces locales), se apliquen la norma que mejor proteja los derechos políticos electorales.

Por consiguiente, sostenemos que hacia esa construcción de una justicia constitucional multinivel deben enfocarse la interpretación, argumentación y decisión que contengan las resoluciones de los Tribunales Electorales en México, sin que lo limite el nivel competencial en el que ejercer su jurisdicción, pues con independencia que sea un tribunal electoral local quien resuelva la controversia electoral, este no debe limitarse a la aplicación ordinaria ley electoral al caso concreto, por el contrario de toda el amalgama normativo electoral(internacional, constitucional, legal) aplicable deberá elegir la que maximice derechos políticos electorales sin perjuicios a terceros, porque al estar facultado para ejercer un control de constitucionalidad y convencionalidad electoral, esta implícitamente facultado para administrar una justicia constitucional electoral multinivel, propiciando una simbiosis armónica entre los órganos jurisdiccionales locales, federales e internacionales, logrando como señala MacCormick una relación natural entre ordenamientos jurídicos dentro de un mismo sistema la coexistencia no jerárquica, superpuesta e interactiva.

VI. FUENTES DE CONSULTA

ACOSTA ALVARADO, Paola Andrea, *Diálogo judicial y constitucionalismo multinivel. El caso interamericano*, Ed. Universidad Externado, Colombia, 2015.

- ARAGÓN REYES, Manuel, *El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad*, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1997, Temas de Derecho Público, núm. 44, Bogotá, p. 30.
- BUSTILLOS, Julio, *Amparo Federal vs Amparo Local*, la Incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/ReformaJudicial/15/cle/cle7.pdf>, el 21 de mayo del 2015.
- BUSTILLO MARÍN, Roselia, *Líneas jurisprudenciales. Control de Convencionalidad: la idea de bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad, en materia electoral*, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control_de_Convencionalidad.pdf consultado el 15 de julio de 2015.
- CASCAJO CASTRO, J. L. “Constitución y derecho constitucional en la Unión Europea”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, núm. 30, 2004.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1982). “Dos modos de regulación del control de constitucionalidad: Checoslovaquia (1920-1938) y España (1931-1936)”, *Revista española de Derecho Constitucional* N° 5, Madrid, España.
- DA SILVA, José Alfonso, *Normas constitucionales de eficacia plena*, consultado el 27/07/2014 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1000/6.pdf>.
- DE MIGUEL Barcenas, Josu, *Justicia Constitucional e integración y supranación: Cooperación conflicto en el marco del constitucionalismo europeo*, consultado en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25292.pdf>, el 15 de julio 2015.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco. “Los Tribunales Constitucionales en Latinoamérica. Una visión comparativa”. Ed. CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- FRANCO GONZÁLEZ Salas, José Fernando, “Evolución del Contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, *Revista Justicia Electoral*, Tribunal Federal Electoral, núm. 8, México, 1996.
- FERRAJOLI, Luigi, “Hacia una teoría jurídica de la democracia”, en varios autores, *Teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas*, trad. de Lorenzo Córdova, México, IFE, 2002,
- . _____ *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 3a. ed., Ed Trotta, España, 2001.
- FERRERES, Víctor, en *Control Judicial de la Constitucionalidad de la Ley*, Ed. Fontamara, México, 2008.
- GALVAN RIVERA, Flavio, “control de la constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales” *Control de la Constitucionalidad* en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/240/10.pdf>, p. 1092.

- GARCÍA Belaúnde, Domingo y Fernández Segado, Francisco (coordinadores). “La jurisdicción constitucional en Iberoamérica”. órgano
- GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, *problemas actuales del derecho procesal (garantismo vs activismo judicial)*, FUNDAP, México, 2002.
- GONZÁLES Romero Verdusco, Alonso, *Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, Porrúa- UNAM, México 2000
- HABERLE, Peter, *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*, Ed. PUCP-MDC Fondo Editorial, Peru, 1997,
- HAMILTON, A. *et al.*, *El Federalista*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, México, UNAM, 1965, El razonamiento kelseniano citado por Giovannelli, Adriano, *Dottrina pura e teoría della Costituzione in Kelsen*, Milano, Giuffrè, 1983.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, “Consideraciones sobre la jurisdicción constitucional en América y Europa”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* N° 4, Madrid, España, 2000, páginas 243-307.
- PERNICE, Ingolf, *La dimensión global del constitucionalismo multinivel una respuesta a los desafíos de la globalización*, consultado en <http://www.idee.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/Docuweb%20doc%20%2061%20UE.pdf>, el 29/12/2014
- ROMBOLI, Roberto, Ed. *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, Giappichelli, Turín, 1998.
- SOLORIO ALMAZAN, Héctor, *La Representación Proporcional: temas selectos*, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial De la Federación, México, 2008, p.44, consultable en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/temas_representacion_proporcional.pdf.
- URIBE Alzate, Enrique, *El sistema de justicia constitucional en México*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- ZAGREBELSKY, GUSTAVO, *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, trad. de Manuel Martínez Neira, Madrid, Trotta, 2008.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *Derecho procesal constitucional, y otros ensayos de justicia constitucional*, FUNDAP, México, 2004.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil: Ley, Derechos Justicia*, 8a. ed., Trotta, Madrid, 2008.