Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Pedro Esteban Penagos López

El artículo 1° constitucional y la materia electoral

Introducción

El sistema jurídico mexicano se ha forjado a través de un siglo de acontecimientos históricos, costumbres positivistas y diversos ordenamientos que han derivado del régimen constitucional.

No obstante, el país se encuentra frente a retos que no admiten demora, uno de ellos es adoptar medidas tanto formales como materiales, tendientes a precisar los alcances de los derechos humanos y la existencia de mecanismos efectivos para su protección, a efecto de obtener una justicia sustancial.

En ese sentido, como se señala en los Principios de Bangalore[1] la labor jurisdiccional debe

> Apoyar la integridad del sistema judicial y fortalecer la autoridad moral de los jueces, objetivos determinantes y de gran importancia en una sociedad democrática que reclama la revalorización de normas de conducta que garanticen el profesionalismo, la independencia, imparcialidad, integridad, idoneidad y eficiencia de los administradores de justicia.

Por ese motivo, la relación existente entre las funciones de las autoridades y el Derecho, debe entenderse de forma dinámica, lo que obliga a los órganos encargados de impartir justicia a ponderar las posibles soluciones de los conflictos que se someten a su considera-

[1]Publicados en 2002 con motivo del Congreso de Bangalore, capital de Karnataca en India. El borrador del Código de Bangalore sobre la Conducta Judicial de 2001, fue aprobado por el Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, tal y como fue revisado en la Reunión en Mesa Redonda de Presidentes de Tribunales Superiores celebrada en el Palacio de la Paz de La Haya, Países Bajos, el 25 y 26 de noviembre de 2002.

Sumario

Introducción 151
La reforma al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos y sus alcances 152
Protección de los derechos político electorales como derechos humanos 154
La labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de la reforma constitucional 157
Conclusión 161
Bibliografía 162

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

ción, a efecto de hacer vigentes y maximizar los derechos de las personas que convergen en una sociedad, mediante resoluciones prácticas, apegadas a la realidad y sobre todo humanas.

Bajo esa premisa, en el apartado inicial de este documento, se aborda el contenido y alcance de la reforma más reciente al artículo 1º constitucional en materia de derechos humanos, a efecto de exponer las razones que llevan a calificarlo como un *nuevo paradigma en el reconocimiento y protección de los derechos en comento. Enseguida, se explica por qué, en la actualidad, los derechos políticos son considerados como derechos humanos, así como las implicaciones de esa concepción. Finalmente, se expone la labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, en particular, para favorecer el pleno y real ejercicio de las libertades y los derechos relacionados con los principios de igualdad, equidad y de protección a las comunidades indígenas.

La reforma al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos y sus alcances

El 10 de junio de 2011 es una fecha de suma trascendencia para el sistema jurídico mexicano, pues ese día se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma constitucional[2] por el que se estableció el nuevo paradigma en el reconocimiento y protección de los derechos humanos, mediante la reforma, entre otros, al artículo 1º de la Constitución General de la República, esencialmente a sus tres primeros párrafos.[3]

En la modificación al primer párrafo, se sustituyó la referencia original a que todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, por el reconocimiento de los derechos humanos, así como de las garantías para su protección, redacción que implica que ahora el Estado no concede, sino que reconoce los derechos inherentes a todas las personas sin distinción; es decir, se trata de reglas que son aplicables tanto a las personas físicas como a las morales, en los derechos humanos que les son aplicables.[4]

[2]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.

[3]Conviene mencionar que, en la diversa reforma constitucional de 14 de agosto de 2001, ya se habían adicionado un segundo y tercer párrafos, relativos a las prohibiciones de esclavitud y discriminación, por lo que con la reforma de 2011 éstos se recorrieron y actualmente corresponden a los párrafos cuarto y quinto. Ahora, los primeros tres párrafos quedaron de la siguiente manera:

Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán 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 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.

[4]PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES. 10a. Época; Pleno; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 16, marzo de 2015; tomo I; p. 117. P. /J. 1/2015 (10a.).

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Por otra parte, se reconoce como fuente de derechos humanos ya no sólo a la Constitución General de la República, sino también a los previstos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, los cuales no se relacionan en términos jerárquicos, sino que constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional y sólo en el caso de que en la Constitución General de la República se prevea de manera expresa una restricción, debe estarse a esta última.[5] Asimismo, se deben considerar los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, así como los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la Corte aludida.[6]

En el segundo párrafo, se dispuso que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas, la protección más amplia; esto es, se estableció el principio *pro personae*, como criterio hermenéutico que impone al operador jurídico la obligación de acudir a la interpretación más amplia o extensiva de la norma, cuando se trata del reconocimiento de derechos, o bien, a la interpretación más restringida tratándose de limitaciones o suspensiones al ejercicio de los mismos.[7]

Por lo que hace al tercer párrafo; en éste se vinculó a todas las autoridades, sin excepción, para que, en el ámbito de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, el Estado contrajo la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos establecidos por la legislación secundaria.

Los avances en materia de derechos humanos alcanzados por la citada reforma, se vieron complementados con lo determinado por el Pleno del Alto Tribunal en el expediente Varios 912/2010, con motivo del cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso "Radilla Pacheco *vs*. Estados Unidos Mexicanos", en específico, con respecto al ejercicio del control *ex officio*.

Para el ejercicio del control ex officio, el Alto Tribunal ha establecido las directrices para su implementación:

- *En primer lugar*, todos los jueces y autoridades *deben formular una interpretación* conforme, en sentido amplio, lo que implica analizar el orden jurídico de acuerdo con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en

[5] DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS 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. 10a. Época; Pleno; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 5, abril de 2014; tomo I; p. 202. P. /J. 20/2014 (10a.).

[6] PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Localización: [TA]; 10a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Libro III, diciembre de 2011; tomo 1; p. 551. P. LXVIII/2011 (9a.).

[7] PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Libro V, febrero de 2012; tomo 1; p. 659. 1a. XXVI/2012 (10a.).

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

los que el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

- En segundo lugar, debe realizarse una interpretación conforme, en sentido estricto cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, de modo que los jueces, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, deben preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales, para evitar afectación alguna al contenido esencial de estos derechos.
- Finalmente, cuando las opciones anteriores no son posibles, se debe inaplicar la norma.[8]

Pero se debe tener presente que no todo ejercicio de control de constitucionalidad *ex officio* de los derechos humanos contenidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, lleva a la inaplicación de la norma, ya que puede salvarse la constitucionalidad de la misma mediante una interpretación conforme en los sentidos amplio o estricto.[9]

Lo anterior, tomando en consideración que al reconocerse rango constitucional a los derechos humanos de fuente internacional, ello no tuvo por objeto la subordinación de la Constitución a las convenciones internacionales, sino la armonización de ambos ordenamientos jurídicos, con la interpretación más favorable de esos derechos, a favor de la persona.

De esta manera, cuando exista una restricción expresa en la Constitución al ejercicio de un derecho humano, debe acatarse el principio de supremacía constitucional, es decir, se debe estar a lo que ordene ésta, pues subsiste la máxima jerarquía constitucional en ese aspecto, en tanto norma fundamental del orden jurídico y, consecuentemente, que las restantes previsiones deben ser acordes con ella.

De todo lo anterior, se advierte que la trascendencia de la reforma radica en establecer a los derechos humanos, como eje rector de todas las decisiones y acciones de las autoridades, ya sea de fuente constitucional o convencional, los cuales, se deben ampliar en su ejercicio, con lo que, sin duda, se fortalece el Estado democrático de Derecho.

Protección de los derechos político electorales como derechos humanos

En principio, debe decirse que los derechos políticos son las titularidades vinculadas con el ejercicio amplio de la participación política, entendida como toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición de normas y políticas públicas, así como controlar el ejercicio de las

[8]Esto se desprende de la tesis de rubro: PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Localización: [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. *y su Gaceta*; Libro III, diciembre de 2011; tomo 1; p. 552. P. LXIX/2011(9a.).

[9]CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU EJERCICIO NO NECESARIAMENTE LLEVA A LA INAPLICACIÓN DE UNA NORMA. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 1, diciembre de 2013; tomo I; p. 511. 1a. CCCLIX/2013 (10a.).

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

funciones encomendadas a sus representantes. En tal virtud, los derechos en comento se traducen en una especial relación entre el ciudadano y el poder, pues a través de su ejercicio, la ciudadanía confiere legitimidad a las autoridades y al régimen, haciendo posible la efectiva presencia de las personas en la esfera pública y de decisión.[10]

En la actualidad, resulta innegable que los derechos políticos son derechos humanos; sin embargo, por décadas existió la concepción generalizada de que los tribunales debían permanecer ajenos al conocimiento de las denominadas "cuestiones políticas", categoría dentro de la cual se comprendía a las "cuestiones electorales", cuyo arreglo se consideró reservado a las cámaras del Poder Legislativo o a organismos administrativos.[11]

Así, la carencia de tutela jurisdiccional de los derechos político-electorales mediante juicio de amparo o cualquier otra vía judicial, tiene su punto de partida en una célebre controversia entre dos de los juristas más importantes de finales del siglo XIX, José María Iglesias e Ignacio Luis Vallarta, ambos, en su momento, presidentes de la Suprema Corte de Justicia, en relación a la idea de la "incompetencia de origen".

Por una parte, José María Iglesias afirmaba que si el artículo 16 de la Constitución de 1857 disponía que todo acto de afectación a los particulares debía emanar de autoridad competente, había que presuponer la exigencia del origen legítimo de tal autoridad. En tanto que Ignacio L. Vallarta consideraba que la idea de legitimidad no debía ser objeto de enjuiciamiento por la Suprema Corte, al tratarse de una cuestión de carácter político. Este último planteamiento fue adoptado por el Alto Tribunal en el "amparo Salvador Dondé" de 1881.

Lo anterior se reforzó con el argumento de que el juicio de amparo se había instituido para la protección de las "garantías individuales", concepto asociado con la noción de "derechos civiles", por lo que un juicio de garantías no podía enderezarse a la tutela de "derechos políticos" de carácter individual.[12]

Incluso, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dedicó apartados distintos para las llamadas "garantías individuales" (contenidas en el capítulo I, del título primero, artículos 1º a 29), y para las "prerrogativas del ciudadano" (comprendidas en el capítulo IV, del título primero, artículo 35), situación que era acorde, además, con la disposición expresa de improcedencia del juicio de amparo contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral (prevista en el artículo 73, fracción VII, de la abrogada Ley de Amparo).[13]

[10]Sonia Picado, "Derechos políticos como derechos humanos", en Nohlen Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 48-51.

[11]Margarita B. Luna Ramos, *Control constitucional de leyes electorales, la acción de inconstitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

[12]Eduardo Ferrer Mac Gregor y Alfonso Herrera García, *El amparo electoral en México y España: una perspectiva comparada*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 25-27.

[13]En el texto de la nueva Ley de Amparo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de abril de 2013, concretamente en el artículo 61, fracciones IV y XV se prevé la improcedencia del juicio de amparo contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Con la reforma constitucional de 1996, se legitimó a los partidos políticos para que cuestionaran la constitucionalidad de leyes electorales federales y locales, a través de las acciones de inconstitucionalidad competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ese año, se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que, entre otros medios de defensa, contemplaba el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuya competencia recayó en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con lo cual se modificó la marcada concepción de los derechos políticos como ajenos a los derechos humanos, al tiempo que se colmó la demanda social de implementar mecanismos para su defensa. Con la reforma electoral de 2007 se otorgó al Tribunal Electoral la facultad de declarar la no aplicación de leyes contrarias a la Constitución General, con efectos al caso concreto, según se explica adelante.

Ahora los derechos del ciudadano o derechos políticos están previstos en el artículo 35 de la Constitución General, a saber:[14]

- Votar en las elecciones populares.
- Poder ser votado para los cargos de elección popular.[15]
- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
- Ejercer el derecho de petición.
- Iniciar leyes.
- Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

Por tanto, al ser una categoría de derechos humanos, los derechos políticos tienen dos importantes dimensiones:[16]

- Les son aplicables las normas desarrolladas internacionalmente en relación a los derechos humanos, tales como, criterios de interpretación, instrumentos específicos de protección y acceso a sistemas internacionales de protección.
- Poseen características propias, entre ellas, causales distintas y más numerosas en materia de limitaciones, así como la necesidad de mecanismos, procedimientos e instituciones que traduzcan los principios generales en derechos que puedan efectivamente ejercerse.

[14]La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido la estrecha relación de los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, por mencionar algunos, con el ejercicio de los derechos político-electorales, cuya vinculación hace indispensable su protección. En términos de la jurisprudencia 36/2002, de rubro "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN".

[15]Tomando en consideración que puede obtenerse el registro como candidato, a través de la solicitud que se formule un partido político o un ciudadano de manera independiente, ante la autoridad administrativa correspondiente.

[16]Sonia Picado, *op. cit*., p. 50.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Al margen del control que pueden llevar a cabo todas las autoridades y jueces electorales del país con motivo de lo establecido en la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el control de constitucionalidad en materia electoral a nivel federal, tiene una estructura dual, pues se instauró de manera diferenciada; es decir, por una parte, un control abstracto de la constitucionalidad de las leyes electorales, del cual se encarga de manera exclusiva la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las acciones de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II, inciso i) de la Constitución General) y, por otra, un control concreto de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales del cual velan las distintas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los medios de impugnación en materia electoral[17] (artículos 41, base VI y 99, párrafo primero de la Constitución General).

Posteriormente, en la reforma constitucional de 2007 se permitió al Tribunal Electoral, como máxima autoridad en la materia, cumpliera con su función de garantizar en la resolución de los medios de impugnación de su competencia, el principio de constitucionalidad de todos los actos y resoluciones electorales, pues a partir de entonces pudo analizar los dos aspectos que pueden originar su inconstitucionalidad: por una lado, la posible contravención de normas constitucionales que las autoridades electorales apliquen o tengan el deber de aplicar directamente y, por otro, las posibles violaciones que generen los actos impugnados, derivadas de una propia inconstitucionalidad o de que las normas aplicadas contravengan los preceptos constitucionales.

Así, el control de constitucionalidad ejercido por el Tribunal Electoral, hasta antes de la reforma que nos ocupa, quedó con un perfil más integral, pues de manera general, en todos los medios de impugnación de su competencia debe garantizar la observancia de la regularidad constitucional de todos los actos de autoridad y de los partidos políticos, con la facultad de declarar la inaplicación al caso concreto de las normas consideradas contraventoras de la Carta Magna o de los derechos humanos de fuente internacional.

La labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de la reforma constitucional

La función jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como tribunal constitucional, ha sido de la mayor importancia para que los ciudadanos, militantes, precandidatos, candidatos y partidos políticos puedan ejercer sustancialmente sus derechos político-electorales, y ha sustentado criterios ampliándolos, para

[17] *De conformidad con los artículos 3 y 4 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el citado sistema se integra por* el recurso de revisión; el recurso de apelación, el juicio de inconformidad; el recurso de reconsideración; el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; el juicio de revisión constitucional electoral, el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores, así como el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Respecto de los cuales, corresponde al Instituto Nacional Electoral únicamente conocer y resolver el recurso de revisión, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los demás juicios y recursos.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

favorecer su pleno y real ejercicio, actuación que se vio reforzada con la reforma constitucional al artículo 1° de la Constitución General de la República.

Lo anterior queda de manifiesto en diversas resoluciones en las que se han maximizado los derechos fundamentales que suponen vivir en una democracia, como son los de libertad, igualdad, equidad, paridad de género, autodeterminación de los pueblos indígenas, entre otros, protegiendo también a los grupos más vulnerables, como se ejemplifica a continuación.

Un criterio relevante en materia de derechos humanos surgió en el juicio ciudadano 2188 de 2014 y sus acumulados, luego de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, planteara una interpretación sistemática y funcional del artículo 41 constitucional, tomando en consideración los principios *pro personae y* de igualdad material, así como lo establecido en los instrumentos internacionales relacionados con los derechos de la mujer, esto es, determinó que el principio de paridad de género debía observarse en la integración de los organismos públicos locales electorales (OPLE), al tratarse de un órgano público colegiado, esto es, ya no sólo en la conformación de órganos legislativos.

Así, al examinar el proceso de selección y designación de consejeras y consejeros del organismo público electoral del estado de Morelos, se determinó que los lineamientos y la convocatoria respectivos, tenían como finalidad principal, lograr el equilibrio de géneros en la participación e integración del órgano, lo que implicaba que por lo menos tres de sus integrantes pertenecieran al mismo género y los cuatro restantes al género distinto.

Por tal motivo, en la primera etapa del procedimiento, consistente en un examen de conocimientos, se consideró válido que la competencia se entablara entre personas del mismo género, a efecto de conformar dos listas: una integrada por mujeres que obtuvieran el mayor número de aciertos y otra por hombres con los mejores resultados en dicha etapa.

En ese tenor, la determinación en comento no podía calificarse como discrecional, pues atendía a la obligación que impone el artículo 1° constitucional a todas las autoridades, en el sentido de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, a fin de alcanzar una integración paritaria entre géneros en el órgano electoral local.

Aunado a ello, se trataba de una medida compensatoria tendiente a disminuir las diferencias entre mujeres y hombres, garantizando a su vez que ambos tuvieran la posibilidad material de participar y, en su caso, integrar el organismo público local. Así, se consideró que todo acto que se adopte de manera razonable, proporcional y objetiva, a fin de revertir la situación de desigualdad entre los géneros, es acorde con el principio *pro persona* y, por ende, no resulta ofensivo de la dignidad humana ni discriminatorio.

En suma, la Sala Superior razonó que el Estado mexicano tiene el deber jurídico de respetar y hacer vigentes los derechos humanos de carácter político-electoral, consistentes en votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, o bien, de otro carácter que sean necesarias para dar vigencia o efectividad a tales derechos y libertades, mediante el despliegue de actos positivos que se concreten en ciertas leyes o medidas de cualquier índole.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Por tanto, el criterio que ahora se comenta, dota de eficacia al principio de paridad de género, incluido en la Carta Magna con la reciente reforma en materia político-electoral de febrero de 2014, ya que no se limita a la integración de órganos legislativos federales, sino que potencia sus efectos a la conformación de cualquier órgano público electoral colegiado, tales como los organismos públicos locales, de ahí la importancia de la labor jurisdiccional.

Otro tema de gran relevancia es en materia de libertad de expresión en los distintos aspectos políticos y electorales, al ser indispensable para la formación de la opinión pública y condición necesaria para que la sociedad pueda ejercer un voto informado y, por tanto, verdaderamente libre.

En este rubro, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también ha emitido criterios que han buscado garantizar la libre circulación de ideas, particularmente durante el desarrollo de las precampañas y campañas electorales, casos en los cuales ha estimado que es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, que atienda a la dimensión deliberativa de la democracia representativa, protegida tanto constitucional, como convencionalmente.

Ejemplo de ello es el criterio sustentado al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador 140 de 2016,[18] en el cual se controvirtió la determinación de la entonces autoridad responsable por la que, entre otras cuestiones, estableció que los promocionales en radio y televisión denunciados, tenían un contenido calumnioso, derivado de que, en concepto de la propia responsable, diversas frases atribuyeron el aumento patrimonial de la entonces candidata a la gubernatura del estado de Puebla, a posibles conductas delictuosas.

En principio, la Sala Superior expuso que, de una interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 6º, primer párrafo, y 41, en relación con el artículo 1º, todos de la Constitución General de la República, los límites y restricciones expresamente previstos al derecho a la libertad de expresión son: ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros; que se provoque algún delito, se perturbe el orden público y, particularmente, que la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos sea calumniosa, entendiendo por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral, según lo dispone el párrafo 2 del artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con base en ello, razonó que si bien a primera vista, el promocional pudiera tener la insinuación de que la citada candidata realizó actividades deshonestas, lo cierto es que, analizadas en su contexto integral, no constituyen propaganda política o electoral calumniosa. Esto, porque cuando se desarrollan procesos electorales el debate político adquiere su manifestación más amplia y, por tanto, los límites habituales al ejercicio de la libertad de expresión, en el caso, el relativo a la calumnia, deben ensancharse en los temas de interés público a efecto de privilegiar la libertad de expresión, indispensable para generar una opinión pública libre e informada.

[18]El caso se conoció con el nombre de "Blanca no tan Blanca".

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Además, la Sala Superior puntualizó que en el ámbito político-electoral es preciso extender el derecho humano a la libertad de expresión, particularmente cuando los promocionales denunciados involucran una crítica a los servidores públicos en el manejo de recursos del Estado, a pesar de que ésta sea fuerte o molesta. Ello, porque la necesidad de ejercer un control eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos, como garantía necesaria de una sociedad democrática, requiere que las personas que tengan a su cargo el manejo de los mismos (servidores públicos en general) o quienes aspiren a tenerlo (como los candidatos a los cargos de elección popular), cuenten con una protección diferenciada frente a la crítica, en relación con la que tendría otra persona que no esté involucrada en asuntos de tal naturaleza. Lo cual se traduce en que las personas con proyección pública están sujetas a un mayor margen de apertura a la crítica y al control riguroso de sus actividades.

En tal lógica, la Sala Superior determinó que el contenido del spot encontraba protección en el marco constitucional e internacional relacionado con el derecho a la libertad de expresión, pues tomando en cuenta los elementos discursivos del promocional denunciado, demostraron que el tipo de mensaje era de carácter político-electoral; que la destinataria era una servidora pública; que el debate planteado abordó temáticas de interés general como la transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, probidad y honradez de servidores públicos en funciones y candidatos, y que el tiempo en que se difundió correspondió al desarrollo del proceso electoral.

Con criterios como el anterior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha protegido la manifestación de ideas, expresiones y opiniones que, aunque pueden constituir una crítica severa, vehemente, molesta o perturbadora, en los procesos electorales a personas con proyección pública, permite a la ciudadanía, conocer, cuestionar e investigar sobre la capacidad, probidad e idoneidad de funcionarios públicos, candidatos y partidos políticos, cuyas propuestas o desempeño puede evaluar, con lo que finalmente se contribuye a la formación de una opinión pública libre, así como al fomento de una auténtica cultura democrática.

Finalmente, en materia de autodeterminación y derechos indígenas, la Sala Superior, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 1º constitucional, en el juicio ciudadano 9167 de 2011, resolvió en plenitud de jurisdicción la consulta que la comunidad indígena de "San Francisco Cherán", del estado de Michoacán, formuló al Instituto Electoral de esa entidad federativa, consistente en determinar si procedía o no el reconocimiento o restitución de su derecho de autogobierno.

A través de tal decisión, se garantizó por un lado, el acceso pleno a la justicia a dicha comunidad indígena, sin dejar de observar que en estos casos el juzgador tiene el deber de interpretar las disposiciones constitucionales y legales, con especial consideración a las normas consuetudinarias y condiciones particulares de la comunidad, tales como la forma de vida y costumbres, los conocimientos y el grado de desarrollo artístico, científico o industrial, entre otros.

Así, se reconoció su derecho al autogobierno, como una manifestación concreta de su autodeterminación, lo que constituye un elemento esencial para la protección y desarrollo de dichos pueblos, mediante una interpretación acorde con las disposiciones

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

reconocidas tanto en la Constitución, como en los instrumentos internacionales, relacionados con los derechos de los pueblos indígenas.

De manera que, atenta a la obligación constitucional de realizar en todo momento una interpretación *pro personae* de los derechos humanos, la Sala Superior ha reafirmado el criterio de potencializar el ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas y su protección más amplia, al determinar que el derecho al autogobierno engloba no sólo el derecho a elegir a sus autoridades o su forma de organización, sino también el derecho a la consulta de todas aquellas medidas que les afecten, emitidas por las autoridades estatales.

Por tal motivo, la Sala Superior ha sostenido de forma reiterada la obligación de las autoridades administrativas electorales de consultar a las comunidades indígenas, de forma previa a la emisión de un acto susceptible de afectar sus derechos, tal es el caso, del recurso de apelación 677 de 2015.

En dicho asunto, se determinó que el Instituto Nacional Electoral había vulnerado los artículos 1º y 2º, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, al determinar la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en el estado de Oaxaca.

Al resolver ese expediente reiteró el criterio sobre la obligación de los gobiernos de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se provean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente, con el propósito de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de estas comunidades.

Por tanto, se decidió que era necesario que, en los trabajos de geografía electoral ejecutados por el Instituto Nacional Electoral, se realizaran consultas previas, libres, informadas y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas, para efecto de generar la menor afectación posible a sus usos y costumbres, sin que el resultado de la consulta tenga efectos vinculantes, ya que a través de este ejercicio se logra una mejor integración de los distritos electorales, cumpliendo lo previsto en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se deben tener en consideración los derechos político-electorales de los pueblos indígenas en la ejecución de los actos de autoridad, tomando en cuenta su mejor convivencia, así como su dimensión cultural, poblacional y territorial.

La breve exposición de estos casos demuestra el compromiso constante del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la salvaguarda de los derechos de las comunidades indígenas.

Conclusión

Actualmente la función de todas las autoridades se rige por los parámetros establecidos en el artículo 1º de la Constitución General, reformado en 2011, por lo que tienen la

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas físicas y jurídicas, de fuente tanto constitucional como internacional, desde el respectivo ámbito de su competencia.

Es por ello que a la autoridad jurisdiccional en materia electoral, le compete la protección de los derechos humanos en la materia político-electoral, a través de un amplio margen de acción respecto de las controversias que se someten a su consideración, por lo que el juzgador electoral, a través de la interpretación de la ley y por tratarse de derechos humanos, está obligado a ampliar, maximizar, integrar o complementar la ley, siempre con un actuar ponderado, razonable y prudencial.

Ello, porque al tener las normas un carácter general, abstracto e impersonal, no pueden dar respuesta al caso concreto o a los supuestos que surgen en la práctica, por lo que es necesaria la intervención del juzgador electoral, a fin de adecuar el sistema normativo y cumplir con los estándares nacionales e internacionales, en términos de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Por tanto, los juzgadores, dentro del respectivo ámbito de competencias, deben velar porque los derechos político electorales se constituyan en vías que posibilite su ejercicio abierto, plural y expansivo; y sólo cuando existan condiciones que atenten contra los valores fundamentales de la democracia, aplicar los límites necesarios a su ejercicio, pues ellos constituyen una de las columnas de nuestro sistema democrático.

Bibliografía

Libros

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, *El amparo electoral en México y España: una perspectiva comparada*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

Luna Ramos, Margarita B., *Control constitucional de leyes electorales, la acción de inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Picado, Sonia, "Derechos políticos como derechos humanos", en Nohlen Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Leyes, sentencias y jurisprudencia

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF, 5 de febrero de 1910, con última reforma del 29 de enero de 2016.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Control de constitucionalidad y convencionalidad. Condiciones para su ejercicio oficioso por los órganos jurisdiccionales federales. Jurisprudencia 2a. /J. 69/2014, 2a. Sala, 10a. Época, *Gaceta SJF*, libro 7, junio de 2014, tomo I, p. 555.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*. Condiciones generales para su ejercicio. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; *Gaceta SJF*; Libro 27, febrero de 2016; tomo I; p. 430. 1a./J. 4/2016 (10a.).

Control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*. Su significado y alcance. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *Gaceta SJF*; Libro 1, diciembre de 2013; tomo I; p. 512. 1a. CCCLX/2013 (10a.).

Control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*. Su ejercicio no necesariamente lleva a la inaplicación de una norma. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *Gaceta SJF*; Libro 1, diciembre de 2013; tomo I; p. 511. 1a. CCCLIX/2013 (10a.).

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, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* 10 de junio de 2011.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de 1989.

Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados 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. Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; *Gaceta SJF*; Libro 5, abril de 2014; tomo I; p. 202. P. /J. 20/2014 (10a.).

Expediente varios 912/2010, resuelto el 14 de julio de 2011, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento del caso "Rosendo Radilla Pacheco *vs*. Estado Mexicano".

Parámetro para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos. Localización: [TA]; 10a. Época; Pleno; *SJF y su Gaceta*; Libro III, diciembre de 2011; tomo 1; p. 551. P. LXVIII/2011 (9a.).

Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos. Localización: [TA]; Pleno; *SJF y su Gaceta*; Libro III, diciembre de 2011; tomo 1; (10a.).

Principio de interpretación más favorable a la persona. Es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que sean titulares las personas morales. 10a. Época; Pleno; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 16, marzo de 2015; tomo I; p. 117. P. /J. 1/2015 (10a.).

Principio *pro personae*. El contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquél. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *SJF y su Gaceta*; Libro V, febrero de 2012; tomo 1; p. 659. 1a. XXVI/2012 (10a.).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/