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

**Carlos Báez Silva** y **Karolina M. Gilas**

# La convencionalidad en materia electoral y el artículo 99 constitucional

## Introducción

En el presente artículo se señala que el control de convencionalidad, en términos estrictos, no es un elemento nuevo en el sistema jurídico mexicano, pero restringido a ciertos órganos y medios jurídicos. Por lo tanto, se considera que los cambios introducidos a partir del "Caso Radilla Pacheco" y el expediente Varios 911/2010 significan una ampliación de la obligación de realizar dicho control, que hoy recae en todos los órganos del Estado y puede realizarse en cualquier medio jurídico. A partir de esas reflexiones se parte al análisis del origen y evolución del control de convencionalidad en la materia electoral, realizado principalmente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para concluir que este órgano jurisdiccional era pionero en la materia y realizaba el control de convencionalidad antes de que fuera prescrito por la Constitución y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

## La convencionalidad

> Dada la posición suprema que a las constituciones se reconoce en los órdenes jurídicos modernos, la mayor parte de éstos contemplan vías para garantizar esa superioridad. […] Mediante diversos procesos, ciertos órganos del Estado, primordialmente de carácter jurisdiccional, son competentes para determinar si una norma es contraria o no a la Constitución y, a fin de mantener la supremacía mencionada, precisar qué consecuencia acarrea tal consideración.[1]

[1] José Ramón Cossío D., "Primeras implicaciones del caso Radilla", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 3, junio-diciembre 2012, p. 36.

Sumario

Introducción . . . . . 1067
La convencionalidad . . . . . 1067
El artículo 99 constitucional
y la materia electoral. . . . . 1075



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



Lo anterior implica que la determinación en torno a si una norma es contraria o no a la Ley Suprema conlleva un ejercicio de comparación o contraste, mediante el cual una norma es comparada o contrastada con otra, siendo ésta el canon o parámetro para calificar la adecuación de aquella, que por eso mismo se considera, entonces, secundaria.

Así, cuando la norma que sirve de canon o parámetro de comparación y, por tanto, para calificar la adecuación de otra norma a aquella, es una norma constitucional, entonces se habla de "control de constitucionalidad". Cuando la norma que se usa de parámetro en la calificación es una ley, se habla de "control de legalidad". Cuando la norma que se emplea como canon de comparación es una norma contenida en un tratado internacional, particularmente en la Convención Americana de Derechos Humanos, se habla de "control de convencionalidad".

El "control de convencionalidad" —quien contribuyó a la acuñación del término— se refiere a "la potestad conferida o reconocida a determinados órganos jurisdiccionales […] para verificar la congruencia entre actos internos [de los Estados] con las disposiciones del Derecho internacional" estrictamente, sostiene, el Derecho interamericano de derechos humanos.[2]

Cabe precisar que:

> El control de convencionalidad es una consecuencia de la obligación internacional […] de respetar, garantizar y proteger los derechos reconocidos en los tratados sobre derechos humanos, en este caso la [Convención Americana de Derechos Humanos], conforme a las interpretaciones contenidas en la jurisprudencia de la Corte [Interamericana de Derechos Humanos].[3]

Pero antes de seguir, cabe recordar que en nuestro país el control de constitucionalidad y más específicamente, el control de la regularidad de la Ley Suprema de la Unión, en los términos del artículo 133 constitucional, corrió a cargo esencialmente del Poder Judicial de la Federación, particularmente los juzgados de Distrito, los tribunales colegiados de Circuito y la SCJN. Esto cambió en 2011, a partir tanto de la reforma constitucional de ese año en materia de derechos humanos como de la novedosa interpretación del referido artículo 133 constitucional, esencialmente plasmada en la resolución del caso Varios 912.

A partir de lo decidido por la SCJN, resulta evidente que la forma como en México se acostumbraba llevar a cabo el control de la constitucionalidad federal de actos y normas ha cambiado, y actualmente se vive una reconfiguración de dicho control.

Teniendo como base la reforma al artículo 1° constitucional de 2011, a partir de resoluciones dictadas en casos paradigmáticos (Varios 912 y Contradicción 293), y de la fijación de criterios tanto en tesis como en jurisprudencia, sea de Pleno o de alguna de las salas que la integran, la referida Suprema Corte ha ido delineando las bases a

[2]Sergio García Ramírez, "El control judicial interno de convencionalidad", en *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, Querétaro, FUNDAP, 2012, p. 213.

[3]Carlos Ayala Coraos, *Del diálogo jurisprudencial al control de convencionalidad*, México, Porrúa, 2013, p. 109.



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



partir de las cuales ha comenzado a edificarse el nuevo sistema de control de la regularidad *constitucional*.

Lo ponemos en cursivas, porque la comparación que dicho control implica ha de dejar de llevarse a cabo a partir sólo de textos normativos constitucionales en general. Lo más relevante, tanto de la más reciente reforma al artículo 1° constitucional, como de las mencionadas resoluciones dictadas por la Suprema Corte,[4] estriba en la identificación o precisión de lo que podemos denominar "núcleo de derechos humanos" dentro de lo que conocemos como *Ley Suprema de toda la Unión*.

Lo que altera nuestro sistema constitucional es que, en primer término, dicho núcleo de derechos humanos se genera o tiene su fuente no sólo en textos normativos propiamente constitucionales, sino también en textos normativos *convencionales*, es decir, en textos de tratados internacionales. En segundo lugar, el referido sistema se modifica por el hecho de que se ha comenzado a abandonar de manera consistente la percepción de que el trabajo judicial, y en general el de cualquier operador jurídico, estriba en la mera aplicación de textos normativos; al día de hoy resulta evidente que cada caso reclama su normal y ésta, lejos de identificarse con el texto normativo, es resultado de una operación interpretativa que puede resultar compleja.[5]

El núcleo de derechos humanos que dentro de la Ley Suprema de la Unión se forma a partir de un conjunto esencial de textos normativos (constitucionales y convencionales), ha de servir de fuente u origen del parámetro o canon de comparación respecto del cual se contraste toda norma y acto en cada caso en que se involucren derechos humanos,[6] es decir, siempre que se lleve a cabo el control de la regularidad de la Ley Suprema de la Unión.

Cabe recordar que las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y amparo, así como las decisiones de la Corte Interamericana y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —en especial el "Caso Radilla", en ambas sedes jurisdiccionales— si bien son sumamente importantes en lo que respecta a la aplicación de las normas de fuente internacional, la obligación de armonización del "derecho interno" con éstas, existía de manera previa.

[4]Para la consulta de otros casos paradigmáticos, véase José Ramón Cossío, Raúl Mejía Garza y Laura P. Rojas Zamudio, *La construcción de las restricciones constitucionales a los derechos humanos*, México, Porrúa, 2015.

[5]Véase, por ejemplo, Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, "Qué hacer con el artículo primero constitucional. La interpretación de los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales", en Joel Reyes e Iván Castillo (coords.), *5 años de jornadas académicas en Michoacán. Una visión jurídica de actualidad*, Morelia, Tribunal Electoral del estado de Michoacán, 2013. Cabe hacer notar que la distinción entre enunciado o disposición y norma es asumida por José Ramón Cossío en el voto particular que, en su carácter de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió en la sentencia que resuelve la contradicción de tesis 299/2013: "Los enunciados normativos son los que acuerda el legislador y expresa en un texto legal. Las normas, por otro lado, son el significado que está justificado atribuir a tales enunciados normativos —a veces, el significado de un enunciado normativo no supone problema alguno, pero en otros casos es necesario realizar ejercicios elaborados de interpretación para determinar el significado normativo de un enunciado normativo—. Es el significado de tales enunciados lo que tiene un carácter esencialmente normativo, es decir, como razón para actuar conforme a lo prescrito en un enunciado normativo."

[6]Sobre el tema, véase César Astudillo, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, México, Tirant lo Blanch, 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/

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



La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, parte del hecho de que tales instrumentos normativos obligan a los Estados nacionales sólo en la medida en que ellos tienen la voluntad de que así sea,[7] teniendo como margen de acción la posibilidad de formular reservas "en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo".[8]

Derivado de lo anterior, una vez que un tratado está en vigor,[9] según el aforismo *Pacta sunt servanda*, "obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe",[10] sin que exista la posibilidad de recurrir a disposiciones normativas de derecho interno para incumplir con el mismo.[11] Incluso resulta vinculante aunque se alegue algún vicio en la competencia estatal para celebrarlo.[12] Las disposiciones de la Convención de Viena para México fueron aceptadas desde el 25 de septiembre de 1974[13] (fecha en que se ratificó), entrando en vigor desde el 27 de enero de 1980.[14]

También se debe señalar que tratándose de derechos humanos, los instrumentos internacionales que dan origen a los regímenes de protección —que cuentan con instituciones especializadas de aplicación— a nivel universal (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y regional (Convención Americana sobre Derechos Humanos), establecen cláusulas de cumplimiento y armonización.

Así, el Pacto,[15] en su artículo 2.2 señala que:

> Cada Estado Parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Por su parte, la Convención Americana,[16] reproduce en cierta medida el texto anterior, también en su artículo 2, a saber:

> Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados […] no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta

[7] El artículo 9 prescribe que la adopción del texto de un tratado se efectuará por consentimiento de todos los Estados.

[8] Así lo prescribe el artículo 19.

[9] Lo cual puede ser: a) cuando el tratado lo disponga; b) cuando los Estados así lo acuerden en sus negociaciones, y c) cuando haya constancia del consentimiento de los pactantes, en caso de no haber disposición expresa. *Cfr.* Artículo 24.

[10] Artículo 26.

[11] Artículo 27.

[12] Artículo 46.

[13] Publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de febrero de 1975.

[14] La Convención establece que su entrada en vigor se daría hasta 30 días después de la trigésimo quinta ratificación o adhesión.

[15] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981, entrado en vigor el 23 de junio de ese año.

[16] Ratificada el 24 de marzo de 1981 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo del mismo año. Además, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana se aceptó el 16 de diciembre de 1998, publicándose tal acto el 24 de febrero de 1999 en el mismo periódico oficial.



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



> Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Adicionalmente, la práctica jurisprudencial en el sistema interamericano ha ido más allá al explicitar la atribución de los jueces —e incluso deber— de inhibir de efectos normativos a las disposiciones jurídicas nacionales contrarias al *corpus iuris* interamericano. Así, se comenzó acuñando el concepto de *control de convencionalidad*, después se establecieron los alcances del *control difuso de la convencionalidad* y, finalmente se estableció que el Derecho internacional de los derechos humanos conllevaba un deber de realizar un *control difuso y ex officio de convencionalidad*.

Si tanto la Constitución como los tratados conforman o son partes de la Ley Suprema de toda la Unión, de acuerdo a lo prescrito por el artículo 133 constitucional, entonces los derechos humanos reconocidos tanto en la primera como en los segundos, constituyen *parte* de esa Ley Suprema de toda la Unión. En consecuencia, los jueces de cada Estado, es más, todos los jueces del Estado mexicano, se deben arreglar a dichos derechos humanos, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en cualquier otra norma secundaria o inferior.

La Suprema Corte ha sostenido que "los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución federal y por encima de las leyes generales, federales y locales" en razón de que "el Estado mexicano al suscribirlos Ley Suprema de la Unión […] contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional".[17]

Cabe precisar, como lo ha hecho la Suprema Corte, que tanto la Constitución como los tratados

> Son normas de la unidad del Estado Federal cuya observancia es obligatoria para todas las autoridades, por lo que resulta lógico y jurídico que dichos instrumentos internacionales, suscritos y ratificados por nuestro país, con énfasis prioritario para aquellos vinculados con derechos humanos […] sean de observancia obligatoria para todas las autoridades del país, *previamente a la reforma constitucional de 10 de junio de 2011*.[18]

Al integrar ese orden jurídico constitucional, nacional o superior (denominado *Ley Suprema de la unión*), los tratados internacionales[19] "se encuentran […] por encima

[17]Tesis: P. IX/2007, "TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.", Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, abril de 2007, p. 6.

[18]Tesis: 1a. CXCVI/2013 (10a.), "DERECHOS HUMANOS. LOS TRATADOS INTERNACIONALES VINCULADOS CON ÉSTOS SON DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES DEL PAÍS, PREVIAMENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 10 DE JUNIO DE 2011.", Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXI, junio de 2013, tomo 1, p. 602. Las cursivas son mías y pretendo resaltar el reconocimiento expreso de la Suprema Corte al hecho de que los tratados, en tanto que constituyentes de la Ley Suprema de toda la Unión, eran, antes de la reforma citada, normas supremas, precisamente.

[19]"*Los tratados internacionales son normas generales*, ya que reúnen las características de generalidad, permanencia y abstracción y, además, las materias enunciadas por la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados



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



del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional".[20]

> Por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades.[21]
> Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.[22]

El 27 de noviembre de 2013, la Segunda Sala de la Suprema Corte afirmó que el Pleno de dicha Corte

> Sostiene, en términos generales, que la voluntad del poder reformador de la Constitución expresada en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *elevó a nivel de norma fundamental los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, conformando en su conjunto un parámetro integral de control de regularidad constitucional, con base en el cual debe analizarse la validez de los actos de autoridad y de las normas derivadas que forman parte del orden jurídico mexicano*.[23]

Lo que hacen los criterios citados, en conjunto, es precisar la existencia de un núcleo, constituido por las normas de derechos humanos, dentro de la categoría "Ley

---

Unidos Mexicanos como propias de dichos instrumentos —autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de controversias, etcétera—, sólo pueden tener su expresión creadora y desarrollo lógico a través de normas generales, lo que se corrobora con lo previsto en el artículo 133 constitucional, que expresamente los coloca junto con otras normas, como la Ley Suprema de la Unión, siempre que sean acordes con la misma." Las cursivas son mías. Tesis: P./J. 84/2004, "TRATADOS INTERNACIONALES. SON NORMAS GENERALES Y, POR TANTO, SON IMPUGNABLES EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.", Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XX, septiembre de 2004, p. 1258.

[20]Tesis: P. LXXVII/99, "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, p. 46. De esta forma la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandonó el criterio sostenido en la tesis P. C/92, "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

[21]*Idem*.

[22]*Idem*.

[23]Tesis: 2a. XXII/2014 (10a.), "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. LOS AGRAVIOS RELATIVOS AL PLANTEAMIENTO DE INCONVENCIONALIDAD FORMULADO EN LA DEMANDA, SON INOPERANTES CUANDO SE ALEGA LA CONTRAVENCIÓN DE UNA NORMA GENERAL DEL ORDEN JURÍDICO INTERNO CON UN INSTRUMENTO INTERNACIONAL QUE REGULA ASPECTOS DIVERSOS A LOS DERECHOS HUMANOS", Décima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 4, marzo de 2014, tomo I, p. 1076. Las cursivas son mías.



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



Suprema de toda la Unión" conformada por textos normativos de mayor jerarquía normativa que el resto de textos normativos:

> La reforma al artículo 1° de la Constitución federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano *en relación con los tratados de derechos humanos*, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional —principio pro persona o *pro homine*—.[24]

A lo que hace mención la jurisprudencia citada es al hecho de que desde la fecha mencionada el artículo 1 constitucional contiene el siguiente párrafo: "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".

Dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por el otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.

Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio.

De acuerdo con lo anterior, en el seno de lo que el artículo 133 constitucional define como la Ley Suprema de toda la Unión (la Constitución, los tratados y las leyes generales), los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados sirven de canon[25] o parámetro[26] para dar sentido o significado a cualquier otra norma "relativa a los derechos humanos".

A partir de ese canon o parámetro (constituido por los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados), el sentido o significado que cualquier operador jurídico le atribuya a cualquier norma "relativa a los derechos humanos" deberá ser un sentido o significado que haga o torne a esa norma "relativa a los derechos humanos" lo más semejante, igual o correspondiente[27] a los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados, es decir, lo más acorde al canon o parámetro consagrado tanto por el artículo 133 como por el artículo 1° constitucionales.

[24]Tesis: 2a./J. 56/2014 (10a.), "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL", Décima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 6, mayo de 2014, tomo II, p. 772. Las cursivas son mías.

[25]En el sentido de "regla o precepto", igualmente de "modelo de características perfectas". En otras palabras, el modelo, regla o precepto de características perfectas respecto del cual se compara otro objeto con la finalidad de identificar qué tano se acerca el objeto comparado al modelo, regla o precepto de características perfectas.

[26]En el sentido de "dato o factor que se toma como necesario para analizar o valorar una situación". Así, una norma suprema es un factor (regla o precepto) que se toma como necesaria para analizar o valorar a otra norma, que por este mero hecho es inferior a aquella.

[27]Significado de "conformidad".



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



Durante mucho tiempo, en México el control de constitucionalidad se desahogó o se llevó a cabo de manera concentrada, es decir, lo ejercieron *sólo* algunos órganos jurisdiccionales a través de *algunos* medios procesales con el específico fin de verificar si una determinada norma era o no contraria a la Constitución:

> Cuando se habla de control concentrado de constitucionalidad se alude a los procesos en los que la norma considerada contraria a la Constitución de manera expresa se impugna, precisamente, por considerarse específicamente contraria a ésta […] De lo que se trata es de preguntarle al juzgador, por ponerlo de esta manera, si cierta norma general es o no contraria al texto constitucional, de ahí que los argumentos presentados en el correspondiente escrito estén dirigidos a tal efecto.[28]

Y por lo que se refiere a la existencia de ciertos procesos de los que conocen ciertas autoridades jurisdiccionales, cuyo inicio y conclusión están marcados por su objetivo central, que estriba en pronunciarse en torno a la inconstitucionalidad o no de la norma secundaria, es decir, sobre la existencia de este control concentrado de la regularidad constitucional, la Suprema Corte, en el caso "Varios 912/2010", no mencionó nada nuevo: allí están el juicio de amparo, la acción abstracta de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

A partir tanto de la reforma al texto constitucional como del dictado de la resolución que ahora se cita, la Suprema Corte introdujo en nuestro modelo de control de la regularidad constitucional, al lado del tipo concentrado el tipo difuso del mismo, pues "en el litigio no se plantea de manera expresa la inconstitucionalidad de una norma general […] porque en principio no lo permiten las condiciones del juicio".[29] El objeto del juicio no es cuestionar la constitucionalidad de la norma (no es el "acto impugnado"), sino que la inconstitucionalidad de la norma que funda una determinada acción o conducta —sea o no de una autoridad— es un argumento más para sostener la pretensión del actor (que no estriba principalmente en que la norma sea declarada inconstitucional).

Lo que se discute en los juicios distintos a los de amparo, o a la controversia constitucional o a la acción de inconstitucionalidad, es "el modo como las normas se actualizan en situaciones concretas, pero no si las propias normas satisfacen el estándar de constitucionalidad".[30] El "control difuso" de constitucionalidad se define como "la competencia que permite considerar en un proceso no dirigido expresamente hacia tal fin, si una norma es o no contraria a la Constitución. Si ello es así, el modo de enfrentar el problema de la eventual constitucionalidad tendrá que ser […] tangencial, en tanto no puede ser central".[31]

Así pues, el referido control difuso de constitucionalidad lo ejercen *todos* los órganos jurisdiccionales a través de los diversos medios procesales de los resulten compe-

[28] José Ramón Cossío Díaz, "Primeras implicaciones del caso Radilla", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 26, junio-diciembre de 2012, pp. 37 y 38.

[29] *Ibidem*, p. 41.

[30] *Idem*.

[31] *Ibidem*.



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



tentes para conocer, por efecto de lo prescrito por la Suprema Corte en el caso "Varios 912/2010". Pasamos, pues, del reconocimiento de un modelo exclusivamente *concentrado* de control de la constitucionalidad a uno en el que conviven tanto ese concentrado como el desconcentrado o *difuso*. Y esto es así también tratándose el control de convencionalidad.

## El artículo 99 constitucional y la materia electoral

Como ya bien ha quedado expuesto en esta obra, en el comentario que al artículo 99 constitucional ha hecho José de Jesús Orozco Henríquez, la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para llevar a cabo el control de constitucionalidad por la vía de la inaplicación de normas consideradas inconstitucionales, quedó expresamente consagrada en el texto constitucional hasta el 13 de noviembre de 2007. Y así ocurrió en razón de que, previamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había prescrito que el referido tribunal electoral carecía de dicha facultad.

En 1998 la Sala Superior del TEPJF resolvió tres juicios de revisión constitucional electoral,[32] en los que determinó la inaplicación de disposiciones contenidas en las leyes electorales por considerarlas contrarias a la Constitución y, con base en la argumentación sostenida en esos juicios, generó jurisprudencia[33] en el sentido de que se reconocía a sí mismo esta facultad de inaplicación.

La Sala Superior señaló que:

> De una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen a casos concretos los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o puedan servir como fundamento de los actos o resoluciones electorales combatidos en los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, cuando tales preceptos se oponen a las disposiciones constitucionales, con el único objeto de que los actos o resoluciones impugnados en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la Ley Fundamental y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se les oponga, pero sin hacer declaración general o particular en los puntos resolutivos, sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino únicamente confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate.[34]

La facultad de control de constitucionalidad fue derivada de la posición del TEPJF como máxima autoridad en la materia electoral, con la única excepción de las acciones

[32]SUP-JRC-033/98, SUP-JRC-091/98 y SUP-JRC-092/98.

[33]Jurisprudencia S3ELJ 5/99, de rubro TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

[34]Sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-033/98.



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



de inconstitucionalidad. En la interpretación de la Sala Superior, lo prescrito en la fracción II del artículo 105 constitucional, en el sentido de que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución era compatible con el control concreto realizado por el TEPJF, ya que éste se limitaba al análisis de los actos y resoluciones de las autoridades en la materia, pero no de la constitucionalidad abstracta de las leyes.

Para la Sala Superior del TEPJF, la inconstitucionalidad de actos y resoluciones en la materia electoral podía darse en dos situaciones: a) cuando esos actos no están apegados a preceptos constitucionales que contengan disposiciones que las autoridades electorales deban respetar y aplicar directa e inmediatamente, y b) cuando los actos o resoluciones estén sustentados en leyes o normas generales de cualquier índole que sean contrarias a los contenidos y principios establecidos por la Constitución.

De lo anterior se sigue que, para poder realizar un control efectivo (y completo) de la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, es necesario que el TEPJF ejerza el control de constitucionalidad y que, cuando el vicio de inconstitucionalidad se deba a la presencia del segundo supuesto señalado, pueda declarar la inaplicación de una norma.

De esta manera, según el TEPJF, surgía el "sistema integral de la jurisdicción electoral para el control de la constitucionalidad de los actos correspondientes a esa materia", basado en los artículos 41, fracción IV, 99, 105, fracción II y 116 fracción IV, de la Constitución, conformado de la siguiente manera:[35]

> a) Para la impugnación de las leyes, como objeto único y directo de las pretensiones del actor, por considerar inconstitucionales los ordenamientos, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 105, fracción II, de la Ley Suprema, que se tramita en la vía y términos de la ley reglamentaria de ese precepto constitucional, a instancia del limitado número de personas que pueden hacerlo, dentro de un plazo breve a partir del día siguiente al de su publicación; con la consecuencia de que cuando no se ejerza esa acción, su ejercicio sea extemporáneo o no se satisfagan todas las formalidades exigidas por la legislación aplicable, se extingue la posibilidad de que el Máximo Tribunal del país ejerza su función de control de la constitucionalidad de los cuerpos normativos, y por tanto éstos quedan vigentes y aplicables para todos los casos comprendidos dentro de estos supuestos.
> b) Respecto a los actos y resoluciones en materia electoral, la jurisdicción para el control de su constitucionalidad se confirió expresamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando tales actos o resoluciones se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento, como se advierte de la lectura de los artículos 41 fracción IV, 99 y 116 fracción IV de la Ley Fundamental.

Adicionalmente, la Sala Superior afirmó que esta facultad de control de constitucionalidad se debía ejercer "sin hacer declaración general o particular en los puntos resolutivos, sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino únicamente

[35]Sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-033/98.



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



confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate".[36]

En noviembre de 1999, al dictar sentencia en el expediente SUP-JRC-209/99, la Sala Superior del TEPJF interpretó el artículo 54 de la Constitución federal en forma distinta a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98.[37]

Promovida la contradicción de criterios (2/2000-PL), la Suprema Corte resolvió su improcedencia, considerando que no era posible enfrentar un criterio sustentado por un órgano jurisdiccional competente para conocer de la inconstitucionalidad de una ley con un criterio sustentado por un órgano que carece de esa atribución al señalar que:

> Dicho Tribunal Electoral, por una parte incurrió en inobservancia al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otra parte infringió el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al contravenir un pronunciamiento de [la Suprema Corte] que tiene las características de firmeza y obligatoriedad constitucional.

Así, la Suprema Corte se reconoció como el único órgano facultado para realizar el control de constitucionalidad en materia electoral, mientras que el TEPJF solamente podía realizar la interpretación de la Carta Magna, sin analizar la conformidad de una norma frente a la Constitución.[38]

De esta forma se generó una importante laguna en el derecho procesal constitucional electoral mexicano, ya que no existió un medio efectivo para impugnar *en concreto* la inconstitucionalidad de las normas electorales.[39] A partir de lo anterior, la Sala Superior modificó sus criterios y encontró una nueva manera de resolución de los juicios que se le presentaban, para poder garantizar la supremacía de ese conjunto normativo prescrito en el artículo 133 constitucional.

Esa necesidad se vio aún más patente ante la apertura del Tribunal en los asuntos relacionados con la vida interna de los partidos políticos, que implicó un aumento del número de casos en los que se alegaba violación a algún derecho político de un ciuda-

[36] *Idem*.

[37] "Lo contradictorio era que mientras la Corte sostuvo que las legislaciones estatales deben prever un número máximo de diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional equivalente al número de distritos uninominales en los que está dividido el estado correspondiente, el Tribunal consideró que del texto constitucional no se desprende límite alguno, sino tan sólo la obligatoriedad de ambos principios", *cfr.* Humberto Suárez Camacho, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2011, p. 449.

[38] Ese criterio dio origen a varias jurisprudencias: P./J. 23/2002, de rubro TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES; P./J. 25/2002, DE RUBRO LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, y P./J. 26/2002 de rubro TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

[39] Véase José Ramón Cossío D., "El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia", en Jorge Malem, Jesús Orozco y Rodolfo Vázquez, *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, TEPJF/Gedisa/ITAM, 2003.



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



dano y, en general, ante la apertura de las reglas de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (por ejemplo, a la protección del derecho a integrar a las autoridades electorales en las entidades federativas o ampliación de la suplencia de la queja para las comunidades indígenas).

La Sala Superior empleó con mayor intensidad la técnica de la interpretación conforme, consistente en la armonización del sentido o significado de los textos normativos para generar normas compatibles entre sí y apegadas a los principios constitucionales. Esto, de conformidad a la tesis P./J. 23/2002 citada antes, que reconocía la posibilidad de que el TEPJF interpretara un precepto constitucional, pero le prohibía analizar la constitucionalidad de alguna norma. Nieto afirma que:

> Antes de la reforma [al artículo 1° constitucional en 2011], el Tribunal Electoral ya había ejercido control de convencionalidad en diversas formas; primero, invocando tratados internacionales para la construcción de la premisa normativa (interpretación conforme en sentido amplio), después, realizando una migración de criterios internacionales, para, finalmente, desaplicar normas por ser contrarias a la convención.[40]

En la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-118/2002 la Sala Superior señaló que la interpretación conforme es la manera

> De buscar el sentido de un enunciado normativo, consiste en que, al interpretar una disposición regida por una disposición de mayor jerarquía, ante dos posibilidades de interpretación opuesta, debe estarse a la que sea conforme con el mandato de la norma superior, pues en todo sistema jurídico y democrático de derecho se entiende que existen imperativos supremos que establecen mandatos a los cuales deben ajustarse y someterse todas las demás disposiciones secundarias del sistema. De acuerdo con el método de interpretación conforme, entre una norma regida por un principio que se deriva del sistema jurídico en que dicha norma está inmersa, se obtiene que, como el principio constituye la medida y justificación de la norma escrita, ésta debe regirse y ajustarse a lo que el principio postula y protege.

Como se aprecia, ante una contradicción normativa la Sala Superior realizaba la interpretación conforme en sentido estricto, eligiendo entre las normas existentes la que más se apegaba a la Constitución, es decir, empleaba como parámetro de control la jerarquía normativa.[41]

[40] Santiago Nieto Castillo, *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, TEPJF, 2014, p. 53.

[41] En general, el TEPJF señalaba que "como el sistema jurídico nacional descansa en la aplicación de las leyes y éstas obedecen a un orden jerárquico que tiene como cima la Carta Magna, las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República, con aprobación del Senado; todas las normas del país, locales o federales, deben subordinarse a aquéllas y en caso de que exista algún conflicto en la aplicación de ambas por regular el mismo hecho (…) deben prevalecer las de naturaleza constitucional por tratarse de normas jerárquicamente superiores", *cfr*, sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-033/98.



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



Es más, el estudio del requisito de la presentación del escrito de protesta como elemento necesario para la procedencia del juicio de inconformidad, se basó en el análisis del artículo 17 constitucional, párrafo segundo, señalando que:

> La concepción del escrito de protesta como requisito de procedencia del juicio de inconformidad, es una limitación al ejercicio del derecho constitucional de acceder a la administración de justicia por los tribunales del Estado o a la tutela judicial, porque no responde a la naturaleza de los procesos jurisdiccionales electorales ni a las finalidades que los inspiran, cuyo objeto es que, por medio de una sentencia de fondo, se controle la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones en materia electoral, razón por la cual, no puede atribuírsele al escrito de protesta el carácter de requisito de procedibilidad del juicio de inconformidad.[42]

La mayoría de las interpretaciones realizadas optaban por la norma jerárquicamente superior, otorgando prelación al contenido constitucional, aunque éste no fuera el más favorable para la persona involucrada. Ese fue el caso de la sentencia dictada en el SUP-JRC-024/2000, relativa al requisito de residencia en la elección municipal en Nuevo León. La Constitución local de aquel tiempo admitía, para integrar el ayuntamiento de alguno de los municipios del estado, la residencia en cualquiera de los municipios del área metropolitana, así como en aquellos que estando fuera del área metropolitana de Monterrey fueran colindantes.[43] Con ello, la residencia del candidato en el propio municipio dentro del cual pretendía contender para integrar un ayuntamiento no era requisito necesario para la postulación.

En la sentencia, la Sala Superior señaló que ese precepto de la Constitución local (favorable para un ciudadano que pretendía postularse a un cargo) contravenía lo dispuesto en el artículo 36, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que "para el estado de Nuevo León, en acatamiento al artículo 36, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, uno de los requisitos que debe reunir el candidato que aspire a integrar el ayuntamiento de un municipio, en las próximas elecciones, consiste en residir en el municipio en el cual desea contender" (SUP-JRC-024/2000).

Para llegar a esa conclusión, la Sala tomó en cuenta la importancia de la cercanía a la comunidad y conocimiento de los problemas y necesidades que deben tener los representantes y que no se puede lograr sin una vinculación efectiva con la misma. Además, consideró que con ello se podían fortalecer tanto los lazos entre los ciudadanos y sus representantes, como el control que los electores deben ejercer sobre los funcionarios municipales.

En el precedente SUP-JRC-136/2002, la Sala señaló que: "al seguirse los lineamientos de lo que la doctrina constitucional denomina 'interpretación conforme' debe partirse de la base de que el legislador local expide leyes tendentes a observar orde-

[42]Sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-041/99; el mismo argumento fue sostenido en los precedentes SUP-JRC-163/99, SUP-JRC-202/99 y SUP-JRC-441/2001.

[43]Prescripción del entonces vigente artículo 122, fracción III de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.



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



namientos de mayor jerarquía". Más tarde, en el precedente SUP-JRC-036/2003, señaló que de múltiples interpretaciones posibles de una norma debe elegirse siempre la que "se encuentra más apegada o conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Esa doctrina fue expresada con mayor claridad en el precedente SUP-JRC-365/2003, relativo a las reglas para la asignación de diputados de representación para el Congreso de Sonora. En ella, la Sala Superior señaló cuáles son los elementos y pasos a seguir para realizar una interpretación conforme:

> Respecto de la técnica jurídica denominada interpretación conforme esta Sala Superior ha establecido en diversos asuntos, que su fundamento consiste en que el legislador debe expedir las leyes ordinarias con apego o en observancia al ordenamiento de mayor jerarquía, como es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
> Sobre esta base, se considera que cuando un enunciado normativo de leyes ordinarias admita la posibilidad de ser interpretado en dos o más sentidos diferentes y opuestos, de los cuales uno resulte acorde o conforme a una regla o principio constitucional y los otros conduzcan al establecimiento de normas opuestas al ordenamiento de mayor jerarquía, debe prevalecer el primer sentido como interpretación válida, ante la presunción de que en un sistema jurídico que reconoce como base fundamental a una Constitución y que consagra el principio de supremacía constitucional, debe presumirse su cumplimiento, salvo evidencia en contrario. Por eso todas las leyes deben entenderse en el sentido que esté conforme con la normatividad de mayor jerarquía, e inclusive este mismo razonamiento se estima aplicable en cualquier comparación que se suscite entre ordenamientos de un distinto orden jerárquico, dentro del mismo sistema legal, como podría ser entre una ley ordinaria y un reglamento, etcétera.
> El reconocimiento de la dimensión constitucional frente a las disposiciones de rango inferior, y la consecuente aplicación por parte de los jueces y tribunales en la solución de conflictos normativos específicos, puede ser entendida como una directiva de preferencia sistémica, que conduce precisamente a seleccionar, de entre las varias interpretaciones posibles de un enunciado jurídico, aquella que mejor se ajusta a las exigencias constitucionales, con lo cual se salva la disposición legal y se consigue la prevalencia y armonía del sistema jurídico imperante. Esto es, al seleccionar o adoptar el sentido de la norma jurídica que resulta más adecuado a la Constitución, se propicia la máxima realización de ésta como norma suprema del ordenamiento jurídico, al tiempo que se asegura la conservación del texto legislativo, pero vinculado al sentido concordante con la Ley Fundamental. Ambas finalidades son indisolubles entre sí, e inmanentes a la interpretación bajo estudio, pues cuando los jueces y tribunales acuden a la interpretación conforme, no sólo deben tener la voluntad de realizar con la mayor eficacia posible la Constitución, mediante una reorientación de los enunciados normativos acordes con aquélla, sino también propiciar la continuidad e integridad del ordenamiento interpretado. Tomando en cuenta lo anterior se hace evidente que de entre varias interpretaciones debe preferirse aquella que dote de vigor a los valores que inspiran las normas instrumentales que hacen efectivo el sistema electoral.

En otro caso la Sala sostuvo que la interpretación conforme tiene límites y no es una técnica apta de ser aplicada en todos los casos, ya que



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



> Uno de sus lineamientos rectores consiste en conservar o mantener el contenido sustancial de la ley, e inclusive el accidental o secundario, ya que sólo este último es el que admitiría ser relevado en alguna parte mínima (una palabra, un signo, un pequeño enunciado) a fin de obtener la prevalencia del mandato constitucional, es decir, no sólo se busca una reorientación de los enunciados normativos acordes con la ley fundamental, sino también propiciar la continuidad e integridad del ordenamiento interpretado.
> Así, es claro que la interpretación conforme a la Constitución de los preceptos legales secundarios, tiene límites, entre los que se encuentran el de conservación del contenido de la ley jerárquicamente inferior. Por tanto, contrariamente a lo pretendido por el partido actor, este tipo de interpretación no alcanza, como es obvio, para desconocer, desfigurar o mutilar el sentido de los enunciados normativos en sus elementos esenciales, o para substituirlos por otros.[44]

Al respecto de la finalidad de la interpretación conforme, la Sala señaló que: "mediante la interpretación conforme, se trata, entre otras cosas, el de propiciar la funcionalidad y continuidad del subsistema normativo reinterpretado conforme con la Constitución.[45]Añadiendo que ésta se debe aplicar cuando existan múltiples interpretaciones de una norma, por lo que

> Si una determinada formulación normativa admite varias interpretaciones posibles, pero una de ellas conduce a un resultado incompatible a la Constitución, deberá elegirse aquella que la haga acorde, en el entendido de que la antinomia, en su caso, surge o no, en función del significado que se les atribuya, vía interpretativa, a las disposiciones en cuestión.[46]

En el SUP-JDC-084/2003 la Sala señaló que, conforme al postulado del legislador racional, el juzgador debe partir de la premisa de que las normas forman parte de

> Un sistema claro, coherente y ordenado, en el que todas las normas de un ordenamiento legal, y todas y cada una de las palabras y signos empleados en la redacción de un precepto o disposición, deben surtir efectos dentro del sistema, porque no se incluyeron inútilmente, de modo que el intérprete sólo se podrá apartar de esa directriz cuando quede demostrado palmaria e indubitablemente lo contrario.

De ahí se desprende la presunción de la constitucionalidad de las normas y la necesidad de buscar una posible interpretación que, sin realizar declaratoria de inaplicación, permita dotar de sentido las disposiciones de tal manera que se traduzcan en un solo ordenamiento a la luz de los principios constitucionales.

Las reglas para la interpretación conforme fueron expuestas en el precedente SUP-JDC-9167/2011, relativo al derecho de autogobierno del pueblo Purépecha de Cherán, en Michoacán, en la que la Sala Superior señalo que:

[44]Precedente SUP-JRC-389/2003.
[45]Precedente SUP-JRC-135/2004
[46]*Idem*.



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



> Se establece que los derechos humanos deben ser interpretados acorde con la Constitución y los tratados internacionales, y que la interpretación de esos derechos debe realizarse buscando la protección más amplia de los mismos, lo cual encuentra su razón de ser en que los derechos humanos no constituyen una excepción o un privilegio, sino derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos o suprimidos.
> En esa virtud, acorde con la Constitución, las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma jurídica no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, sino que, por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.
> Por tanto, los derechos humanos deberán ser interpretados de conformidad con el principio *pro personae*, según establecen los artículos 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por medio del cual se privilegian los derechos y las interpretaciones de los mismos que protejan con mayor eficacia a la persona.

El contenido básico de este principio [pro persona], refiere tres posibles aplicaciones: *1)* ante la existencia de dos o más normas aplicables a un caso concreto, se prefiere el uso de la norma que garantice de mejor manera el Derecho; *2)* ante dos o más posibles interpretaciones de una norma se debe preferir aquella que posibilite el ejercicio del Derecho de manera más amplia, y *3)* ante la necesidad de limitar el ejercicio de un derecho se debe preferir la norma que lo haga en la menor medida posible.[47]

La sentencia en el caso Cherán es parte ya de una nueva época en el desarrollo jurisprudencial del TEPJF, que han ido reflejando una preocupación cada vez mayor por la protección de los derechos de los ciudadanos. Ello se ha reflejado en la paulatina modificación de los estándares para la interpretación conforme, que implicó el intento de armonizar el sentido de las disposiciones con el contenido constitucional, pero ya no en un sentido formal, pero buscando una protección más amplia de los derechos, conforme al principio *pro persona*. La postura garantista del TEPJF implicó una temprana incorporación de los criterios de la Corte Interamericana y del contenido de los instrumentos internacionales de derechos humanos a la jurisprudencia del Tribunal.

A partir de esa reforma de 2007, ya referida en el comentario que al artículo 99 constitucional hace en esta obra Orozco Henríquez, la inaplicación es facultad de todas las Salas del TEPJF, aunque las sentencias en las que las Salas Regionales determinan la inaplicación de algún precepto por considerarlo contrario a la Constitución pueden ser revisadas por la Sala Superior mediante el recurso de reconsideración.[48]

[47] Precedente SUP-JDC-9167/2011.

[48] A partir del desarrollo jurisprudencial en los años recientes, la procedencia del recursos de reconsideración, mediante el cual la Sala Superior revisa las decisiones de las Salas Regionales fue ampliada y actualmente abarca casos en los que expresa o implícitamente se inapliquen leyes electorales, normas partidistas o normas consuetudinarias de carácter 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



De una revisión exhaustiva de los casos resueltos se desprende que, desde 1998 hasta finales de 2015, hubo 354 sentencias en las que la Sala Superior realizó, de manera expresa, el control de regularidad constitucional, aplicando el test de proporcionalidad, interpretación conforme o inaplicando alguna norma. El número de sentencias en las que se declara la validez de la norma impugnada es mucho mayor que el de las declaraciones de inaplicación. Esa tendencia es natural al considerar, como señala Caballero Ochoa, que la finalidad del control de regularidad constitucional "no es en primer lugar y solamente resolver problemas de colisión normativa —que los hay, y el operador jurídico deberá atenderlos definiéndose por una u otra norma— o declarar la invalidez de la norma inconvencional [o inconstitucional], sino preferentemente la expansión de los derechos, su integración en clave de armonización".[49]

Es importante señalar que la tendencia garantista del TEPJF tiene una larga tradición que data incluso del Tribunal Federal Electoral (TRIFE). Ya en aquella época la justicia mexicana reconocía la importancia de la interpretación favorable para el ciudadano, como se señaló en la tesis SC2ELJ 57/94 de la Sala Central, con el rubro CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. INTERPRETACIONES IN DUBIO PRO CIVE[50]. Ese criterio fue seguido por la Sala Superior del TEPJF, al asegurar que

> No solo se permite interpretar a favor del ciudadano, sino que obliga a ello para evitar un detrimento en sus derechos políticos; así, que la responsable interpretó en forma restrictiva el derecho subjetivo público fundamental de poder ser votado, cuando debió hacer una interpretación extensiva, toda vez que no se trata de una excepción o un privilegio, sino de un derecho fundamental consagrado en la carta magna; por tanto, que la responsable resta valor probatorio a la serie de pruebas con las que acredita la residencia del candidato, mismas que adminiculadas y valoradas en su conjunto, pueden presentar el indicio que

por considerarlas contrarias a la Constitución Federal (Jurisprudencia 32/2009); se omita el estudio o se declaren inoperantes los conceptos de agravio relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales; se haya dejado de aplicar la normativa estatutaria en contravención al principio de auto-organización y autodeterminación de los partidos políticos (SUP-REC-35/2012); se hayan declarado infundados los planteamientos de inconstitucionalidad (SUP-REC-57/2012); se haya pronunciado sobre la constitucionalidad de una norma en materia electoral de manera expresa o implícita, o respecto a la interpretación de un precepto constitucional mediante el cual se orienta la aplicación o no de normas secundarias (SUP-REC-180 /2012); hubiese ejercido control de convencionalidad (Jurisprudencia 28/2013), o no se hubiera atendido un planteamiento que se vincule a la indebida interpretación de leyes por contravenir bases y principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (SUP-REC-253/2012).

[49] José Luis Caballero Ochoa, "La cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución)", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa/UNAM, 2012, p. 120.

[50] La tesis señalaba que "En los recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos, opera el principio *in dubio pro cive* en caso de que exista duda en la aplicación de un precepto jurídico relacionado con sus derechos políticos, toda vez que la autoridad debe abstenerse de realizar interpretaciones *in pejus* que vayan en detrimento y agravio del ciudadano, máxime cuando se advierta que éste cumplió, en tiempo y forma, con las obligaciones correspondientes para que se le expidiera la Credencial para Votar con fotografía, ya que, en términos de lo dispuesto por el artículo 3, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe estarse a los principios generales del derecho que recogen los aforismos latinos *favorabilia sunt amplianda* y *odiosa sunt restringenda*, para realizar las interpretaciones que impliquen una aplicación legal favorable para la tutela de los derechos políticos del ciudadano". TESIS DE JURISPRUDENCIA. J.57/94. Segunda Época. Sala Central. Materia Electoral. (SC013.2 EL3) J.57/94.



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



> requiere la autoridad para la admisión o rechazo del registro, fundando únicamente su acto en el hecho de no presentarse la documental firmada por el funcionario autorizado, el cual no quiso extenderla negando que el candidato tuviera su residencia, lo que no prueba de manera real y tácita.[51]

La aplicación de ese principio se volvió cada vez de mayor importancia en el desarrollo del control de constitucionalidad por el Tribunal, de tal manera que empezó a vincularse con el control de convencionalidad.

Entre 2002 y 2007 la Sala empezó a llevar a cabo el control de convencionalidad, a través de la interpretación conforme. Uno de los primeros casos de esa línea argumentativa fue el juicio ciudadano SUP-JDC-695/2007, relativo al análisis de una prohibición, contenida en la legislación de Baja California, para los presidentes municipales de ser electos como gobernador de la entidad, durante el periodo que fungen con ese carácter, aun cuando se separen de su cargo. La Sala basó el estudio de ese caso no solamente en el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en lo dispuesto en los tratados internacionales, principalmente la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), señalando que los instrumentos internacionales en la materia de protección de los derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte, forman parte del sistema jurídico nacional. A partir de ello sostuvo que

> Los derechos fundamentales sólo están protegidos contra cualquier restricción o suspensión, en términos de su artículo 1º, por lo cual, a *contrario sensu*, se permite su ampliación, si se tiene en cuenta que la Constitución establece exclusivamente un catálogo mínimo de derechos fundamentales, que sirven de limitante a la autoridad, a fin de garantizar el desarrollo pleno del individuo en el contexto social, cuya dinámica conduce a la constante conquista de nuevos derechos fundamentales, razón por la cual cualquier maximización o potencialización de los derechos fundamentales contribuye a cumplir de mejor manera ese fin social", y que "los derechos fundamentales de carácter político-electoral no son derechos absolutos o ilimitados sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que las previstas en la legislación no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental. Restricciones que deben ser interpretadas de forma tal que garanticen el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución y en los propios tratados internacionales.[52]

La interpretación que sostuvo el Tribunal en ese caso fue acorde a la maximización del derecho político-electoral a ser votado, lo que llevó a determinar que la restricción contenida en la legislación bajacaliforniana fue excesiva e injustificada (criterio similar fue sostenido en los casos SUP-JDC-717/2007 y SUP-JDC-718/2007).

[51] Precedente SUP-JRC-45/2004.
[52] Precedente SUP-JDC-695/2007



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 respecto de la aplicación del principio pro persona es necesario señalar que la Sala considera la interpretación bajo sus directrices como la técnica fundamental para realizar el control de constitucionalidad y convencionalidad (o, en otras palabras, control de regularidad constitucional), tal y como lo expuso en la sentencia SUP-REC-936/2014:

> La interpretación *pro persona* se torna en guía de la interpretación conforme, que a su vez debe regir desde un primer momento toda lectura y operación jurídicas en las que se involucren disposiciones sobre derechos humanos. De esa suerte, dicha interpretación requiere de la armonización de la norma a fin de que se dirija, en todo tiempo, a favorecer a las personas con la protección más amplia, lo que a su vez conlleva a extender los alcances de sus derechos al máximo y reducir sus limitaciones al mínimo.

Quien en alguna ocasión integró la Sala Superior del TEPJF ha afirmado que en el periodo de 1996 y 2006 se pueden identificar cuatro tipos diversos de casos en los cuales el referido órgano jurisdiccional ejerció algún tipo de control de convencionalidad.[53]

> a) Invocación de tratados internacionales de derechos humanos para complementar o reforzar la determinación del fundamento normativo;[54]
> b) Aplicación directa de preceptos constitucionales y convencionales ante omisión legislativa;[55]
> c) Invocación de tratados internacionales para complementar o reforzar una interpretación conforme con la Constitución y la Convención,[56] y
> d) Posibilidad, expresada en voto particular, de la desaplicación de normas incompatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos.[57]

Tal como Orozco Henríquez afirma, lo que en ese voto particular expresó se convirtió posteriormente, en con la integración que abarcó 2006 a 2016, en un criterio dominante que le permitió a la Sala Superior desaplicar normas contrarias a la Convención, cuidándose de no emplear como parámetro o canon de control (de compara-

[53]José de Jesús Orozco Henríquez, *Control de convencionalidad en materia electoral*, México, TEPJF, 2014, p. 42.

[54]Esto es a lo que alude Nieto cuando menciona el empleo de tratados en la formulación de la premisa normativa del razonamiento judicial y que denomina interpretación conforme en sentido amplio. Véase Nieto Castillo, *op. cit.* p. 53. Orozco cita, a manera de ejemplo, los precedentes SUP-JDC-37/1999 (impugnación de la validez de una elección por usos y costumbres), SUP-JDC-037/2001 (impugnación de la negativa del registro de candidato a un ciudadano que hoy llamaríamos independiente), SUP-JRC-069/2003 (prohibición de la utilización de símbolos religiosos en propaganda electoral) y SUP-JRC-221/2003 (nulidad de la elección de gobernador por intervención del gobernador). A su vez, de aquella época, Nieto cita el precedente SUP-JDC-803/2002 (armonización de la libertad de asociación de los ciudadanos y el principio de auto organización de los partidos políticos).

[55]Orozco cita el relevante precedente SUP-RAP-031/2006, mediante el cual se creó un procedimiento expedito para conocer y corregir las violaciones a lo prescrito en materia de comunicación política, que posteriormente dio origen a lo que actualmente se conoce, ya con bases constitucionales y diseño legal, como procedimiento especial sancionador.

[56]Orozco cita el precedente SUP-JDC-015/2002, en el cual formuló un voto particular en torno a la procedencia del JDC en contra de actos intrapartidistas, que a la postre se convirtió en el criterio dominante, como en este trabajo ya se revisó también.

[57]Orozco cita su voto particular en el precedente SUP-JDC-573/2005.



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 la Constitución, puesto que ello le estaba vedado. El caso paradigmático al respecto es el citado precedente SUP-JDC-695/2007, conocido como "Caso Hank".

A partir de ese precedente se pueden identificar varios otros que permiten afirmar que el TEPJF ejerció un cabal control de convencionalidad antes de que así fuera prescrito por la reforma al artículo 1° constitucional y por los criterios fijados por la Suprema Corte en los precedentes ya citados.[58]

[58] Al respecto pueden ser citados los precedentes señalados tanto por Nieto en la obra citada, como por Felipe de la Mata Pizaña, *Control de convencionalidad de los derechos político-electorales del ciudadano*, México, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 709-734.

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/