

DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA A LA LUZ DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ*

SUMARIO: I. *La democracia en la normativa interamericana.* II. *Jurisprudencia interamericana sobre derechos políticos, con énfasis en los casos referidos a México.* III. *Control interno de convencionalidad por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.* IV. *Balance y perspectivas.*

Con entusiasmo, convicción, admiración y reconocimiento me es grato unirme al homenaje a don Sergio García Ramírez, uno de los más ilustres juristas mexicanos de los últimos cuarenta años e infatigable defensor de los derechos humanos.

Su aportación académica como profesor emérito de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México —a la que también ha servido de manera ejemplar como miembro de su Junta de Gobierno, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y docente de su Facultad de Derecho— ha sido valiosa y fructífera. Asimismo, la excelencia de su desempeño en múltiples cargos públicos —de manera destacada, como procurador general de la República, juez y presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y consejero general del entonces Instituto Federal Electoral—, con honorabilidad, independencia, imparcialidad, pericia, eficiencia, eficacia, convicción democrática e inalterable compromiso con los derechos humanos, es modélica y motivo de orgullo para mí, como discípulo y actual

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como miembro del Comité Académico de la Escuela Federal de Formación Judicial e investigador nacional, nivel III, del Sistema Nacional de Investigadores. Asimismo, fue comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010-2017), habiéndola presidido durante dos periodos, así como magistrado de la primera integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2006).

colega en la academia, así como de amplio reconocimiento como conciudadano y habitante de este continente. Si hubiera más mexicanos de su talla, nuestra patria sería inmensamente mejor.

Con tal motivo, me propongo proporcionar un panorama sobre la relación entre los derechos humanos y la democracia a la luz de los estándares del sistema interamericano de derechos humanos, teniendo en cuenta las preocupaciones permanentes de nuestro homenajeado, y que recién celebramos el vigésimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana; en particular, haré referencia a los precedentes tanto de la Corte Interamericana como de la Comisión Interamericana dirigidos al Estado mexicano para salvaguardar los derechos político-electorales que fundamentan la democracia representativa. Asimismo, teniendo presente que una de las más trascendentes contribuciones del entonces juez interamericano García Ramírez fue el ejercicio del control de la convencionalidad en sede interna,¹ también abordaré la manera como tales estándares han sido hechos valer en la práctica por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, teniendo en cuenta que también este año conmemoramos otra efeméride como es el décimo aniversario de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, entre cuyas características fundamentales se encuentra la elevación a ese nivel de los derechos humanos de fuente internacional, además de que se cumplen veinticinco años del Tribunal Electoral.

I. LA DEMOCRACIA EN LA NORMATIVA INTERAMERICANA

Desde la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948 —que fundó la OEA— se reconoce que “la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”, y que uno de los

¹ Sergio García Ramírez, “El control judicial interno de convencionalidad”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, núm. 25, julio-diciembre de 2011, pp. 123-159. Cabe señalar que la primera referencia al “control de la convencionalidad” en la jurisprudencia interamericana fue en el voto particular del entonces juez presidente de la Corte Interamericana Sergio García Ramírez, en el caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, del 25 de noviembre de 2003, quien pugó por un control de la convencionalidad en sede interna a través de los jueces y las juezas nacionales. Después de otros votos del propio juez García Ramírez (casos *Tibi vs Ecuador*, del 7 de septiembre de 2004, y *Vargas Areco vs. Paraguay*, del 26 de septiembre de 2006), el Pleno de la Corte Interamericana finalmente asumió, en esta última fecha a través de su 154a. sentencia, la doctrina del control de la convencionalidad en sede interna y su correspondiente ejercicio por parte de las jurisdicciones nacionales, en el caso *Almonacid Arellano vs. Chile*.

propósitos de la OEA es “consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”.²

Por su parte, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969,³ ratificada por México en 1981, establece el alcance de los derechos políticos, y desarrolla lo previsto en el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de mayo de 1948,⁴ que fue la primera de su género, aproximadamente ocho meses antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Asimismo, el artículo 3o. de la Carta Democrática Interamericana de 2001⁵ establece que “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales”, en tanto que su artículo 1o. puntualiza que “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla” y el 7o. que “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos ... consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

En palabras de la Corte Interamericana, al interpretar los referidos preceptos en el caso *Castañeda Gutman vs México*,

Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político... “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye un “principio” reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano... En el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular —sigue diciendo la Corte—, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana... el ejercicio efectivo de

² Adoptada en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de 1948, y entró en vigor el 13 de diciembre de 1951 al depositarse las ratificaciones de las dos terceras partes de los veinticuatro países signatarios originales.

³ Adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, y entró en vigor el 18 de julio de 1978 al depositarse la ratificación o adhesión del undécimo de los veintiún Estados signatarios originales.

⁴ Aprobada el 2 de mayo de 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia.

⁵ Aprobada por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú.

los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.⁶

Como se aprecia, la relación entre la democracia y, más concretamente, la democracia representativa, y los derechos humanos, en particular los derechos políticos, resulta esencial en el sistema interamericano, por lo que los Estados miembros de la OEA están obligados a promoverlos y defenderlos, como lo han destacado la Comisión y la Corte Interamericana.

II. JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS POLÍTICOS, CON ÉNFASIS EN LOS CASOS REFERIDOS A MÉXICO

Con motivo de las peticiones y los casos individuales presentados ante la Comisión y, en su caso, ante la Corte —en ejercicio del control de la convencionalidad en sede internacional— se ha establecido una rica jurisprudencia interamericana en materia de derechos políticos. Por ejemplo, la Comisión ha declarado incompatibles con los estándares interamericanos (concretamente, los previstos en el artículo XX de la Declaración Americana) las restricciones constitucionales o legales para elegir representantes legislativos en los Estados Unidos, en tanto que las y los ciudadanos del distrito de Columbia, si bien pueden participar en la elección indirecta de titular de la presidencia de la República, no pueden hacerlo para elegir representantes en las cámaras⁷ (cabe señalar que aun cuando la Cámara de Representantes aprobó en 2020 una iniciativa de reforma constitucional en los términos sugeridos por la Co-

⁶ Corte IDH, caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184, párrs. 141-143. Ciertamente, en la misma sentencia la Corte estableció que “(e)l sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos histórico” (*ibidem*, párr. 166), y advirtió que “la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional sino está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforma la restricción en indebida o ilegítima y contraria a la Convención Americana” (*ibidem*, párr. 174).

⁷ CIDH, Informe de fondo 98/03, *Statehood Solidarity Committee*, Estados Unidos de América, 29 de diciembre de 2003, párr. 101.

misión Interamericana, la misma iniciativa aún no pasa por el Senado ni, mucho menos, por las legislaturas estatales). Del mismo modo, la Comisión declaró incompatible con la Convención Americana la restricción para elegir representantes en el Senado de Chile cuando su Constitución de 1980 preveía algunas designaciones de carácter corporativo —como era el caso de un senador vitalicio (general Augusto Pinochet) y otros senadores designados por órganos públicos no representativos—,⁸ la cual se reformó en consecuencia en 2005 para generalizar la integración representativa del propio Senado a través de miembros elegidos en votación directa.⁹

Por su parte, la Corte Interamericana ha declarado incompatibles con la Convención las restricciones para postular candidaturas sólo a través de partidos políticos en comunidades indígenas en Nicaragua,¹⁰ pero no necesariamente tratándose de la elección presidencial en México en 2006;¹¹ las limitaciones a la libertad de expresión por cuestionamientos contra contendientes electorales en Paraguay,¹² o bien la inhabilitación de derechos políticos decretada por autoridad administrativa y no judicial en Colombia¹³ y Venezuela.¹⁴ En cambio, la Comisión Interamericana ha sostenido no sólo la compatibilidad con estándares interamericanos de las medidas de

⁸ CIDH, Informe de fondo 137/99, *Andrés Aylwin Azócar y otros*, Chile, 27 de diciembre de 1999, párrs. 64 y 65.

⁹ Ley de Reforma Constitucional 20.250, Santiago, 18 de agosto de 2005.

¹⁰ Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de junio de 2005, serie C, núm. 127, párr. 207, párrs. 2 y 195.

¹¹ En el invocado caso *Castañeda*, en que se había cuestionado la convencionalidad del llamado monopolio de los partidos políticos para postular candidatos en las elecciones presidenciales previsto en ese entonces en la legislación electoral mexicana, la Corte concluyó que ambos sistemas —uno construido sobre la base exclusiva de partidos políticos y otro que admite también candidaturas independientes—, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales (*cf.* Corte IDH, caso *Castañeda*, *cit.*, nota 6, párrs. 201, 217 y 219). En todo caso, del hecho de que se considerara que el régimen exclusivo de partidos políticos para el registro de candidaturas presidenciales entonces vigente en México no violaba la Convención, no implica que los criterios de legalidad, fin legítimo, necesidad y estricta proporcionalidad establecidos por la Corte Interamericana necesariamente conduzcan a la misma conclusión en otros sistemas electorales presidenciales, ya no se diga por lo que se refiere a elecciones legislativas o municipales en diverso momento en ése u otros países.

¹² Corte IDH, caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de agosto de 2004, párr. 88.

¹³ Corte IDH, caso *Petro Urrego vs. Colombia*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 8 de julio de 2020, serie C, núm. 406.

¹⁴ Corte IDH, caso *López Mendoza vs. Venezuela*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 10. de septiembre de 2011.

acción afirmativa para impulsar la participación política de la mujer, sino la obligación estatal de establecerlas en ciertos contextos de discriminación o marginación histórica.¹⁵

Sería prolijo abordar aquí la jurisprudencia interamericana sobre derechos político-electorales, por lo que, como anticipé, me concretaré a los precedentes referidos a México por los cuales se ha ejercido un control de la convencionalidad en sede internacional por la Corte y/o la Comisión, así como los casos en que se ha ejercido en sede interna a través de la Sala Superior del Tribunal Electoral, lo cual se ha traducido en adecuaciones y eventuales reformas al orden jurídico nacional para armonizarlo a los estándares interamericanos en materia de derechos político-electorales y hacer realidad nuestra democracia representativa.

Por control de la convencionalidad cabe entender al mecanismo procesal a través del cual se garantiza jurisdiccionalmente la vigencia o prevalencia de la Convención Americana o algún otro instrumento internacional aplicable, ante alguna norma interna de cualquier nivel —incluida la Constitución— de un Estado parte, que resulte incompatible o brinde a la persona una protección menos favorable a la prevista en aquélla.¹⁶ Como se adelantó, es posible distinguir entre el control de la convencionalidad externo y el interno, según el órgano que lo realiza. En palabras del maestro Sergio García Ramírez:

El control propio, original o externo de convencionalidad recae en el tribunal supranacional llamado a ejercer la confrontación entre actos domésticos y disposiciones convencionales, en su caso, con el propósito de apreciar la compatibilidad entre aquéllos y éstas —bajo el imperio del derecho internacional de los derechos humanos—, y resolver la contienda a través de la sentencia declarativa y condenatoria que, en su caso, corresponda ... Ahora bien, cuando menciono el control interno de convencionalidad me refiero a la potestad conferida o reconocida a determinados órganos jurisdiccionales —o a todos

¹⁵ CIDH, Informe Anual 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3, 13 de abril de 2000, sección de estudios especiales: “Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación”.

¹⁶ En cuanto a las vías o formas para ejercer el control de la convencionalidad, la Corte Interamericana ha distinguido entre la interpretación de la norma interna conforme a la Convención Americana y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, o bien cuando técnicamente no es posible lo anterior, la inaplicación de la norma o práctica judicial cuando su observancia en el caso concreto resultara contraria a la Convención y al derecho internacional (o, incluso —de contar con facultades para ello—, declarar la invalidez de la norma, expulsándola del orden jurídico respectivo).

los órganos jurisdiccionales ...—para verificar la congruencia entre actos internos —así, esencialmente, las disposiciones domésticas de alcance general: Constituciones, leyes, reglamentos, etcétera— con las disposiciones del derecho internacional ... De esa verificación, que obviamente implica un ejercicio de interpretación, provendrán determinadas consecuencias jurídicas: sustancialmente, la convalidación o la invalidación (obtenidas por distintos medios y con diferentes denominaciones) del acto jurídico doméstico inconsecuente con el ordenamiento internacional.¹⁷

Por lo que se refiere al control de la convencionalidad en materia de derechos político-electorales en sede externa con relación a las normas jurídicas de nuestro país, el primer caso tuvo lugar con motivo de diversas peticiones ante la Comisión Interamericana en 1985 y 1986, en el cual ésta concluyó que se había violado el artículo 25 de la Convención Americana ante la ausencia entonces de un recurso efectivo ante un tribunal independiente para proteger los derechos políticos en las elecciones de Chihuahua y Durango, teniendo en cuenta que en ese entonces se preveía en nuestro país un contencioso político a cargo de las legislaturas, y no había posibilidad de impugnar los resultados electorales ante órgano jurisdiccional alguno.¹⁸ Por tanto, determinó hacer presente al gobierno de México su deber de

¹⁷ García Ramírez, “El control judicial interno de convencionalidad”, *cit.*, nota 1, p. 126. “En principio —y en términos muy generales—, el proceso lógico de confrontación entre normas nacionales e internacionales no corre sólo a cargo de las autoridades jurisdiccionales... sino que puede y debe ser cumplido igualmente por cualquier persona, y ciertamente por cualesquiera autoridades llamadas a promover, respetar, proteger y garantizar, en el espacio de sus atribuciones, los derechos humanos” (*ibidem*).

¹⁸ CIDH, Informe de fondo 01/90, relacionado con los casos 9768, 9780 y 9828, México, 17 de mayo de 1990, párrs. 48 y ss. La aprobación de dicho informe evidenció la decisión de la Comisión Interamericana de analizar, a partir de entonces, la adecuación de los regímenes y procesos electorales de los países miembros de la OEA a los estándares interamericanos (y resolver acerca de la presunta violación de los derechos político-electorales involucrados) no sólo en el marco de su labor de monitoreo de la situación de los derechos humanos en la región a través de sus informes anuales, temáticos y de país, sino mediante el sistema de peticiones y casos presentados por las personas presuntamente afectadas en sus derechos. En efecto, la Comisión ha reiterado que, a través del sistema de peticiones y casos, “está facultada para verificar, con relación a estos derechos políticos, si la realización de elecciones periódicas, auténticas, con sufragio universal, igual y secreto, se producen en un marco de garantías necesarias para que los resultados representen la voluntad popular, incluida la posibilidad de que los electores puedan, si fuere el caso, recurrir efectivamente contra un proceso electoral que consideran viciado, defectuoso e irregular o que desconoce o puede desconocer el derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país” (CIDH, Informe de fondo núm. 137/99, Andrés Aylwin Azócar y otros, Chile, 27 de diciembre de 1999, párr. 47).

adoptar disposiciones de derecho interno, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, ya fueran medidas legislativas o de otro carácter, necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la Convención reconoce, si bien la propia Comisión manifestó que para cuando resolvió los referidos casos había sido informada por el gobierno mexicano sobre la existencia de un activo proceso de reforma de la legislación electoral en tal sentido¹⁹ (recuérdese que en 1986 tuvo lugar la reforma constitucional y legal que estableció medios jurisdiccionales para la protección de los derechos político-electorales en el ámbito federal a través del entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral, y para finales de la década de los ochenta ya se habían establecido sendos tribunales electorales en varias entidades federativas de México).

Asimismo, en 2008 la Corte Interamericana, con motivo del caso *Castañeda Gutman*, concluyó que México había violado el artículo 25 de la Convención Americana ante la ausencia entonces de un recurso efectivo ante un tribunal independiente e imparcial en el que se permitiera plantear la inconstitucionalidad o inconventionalidad de normas legales presuntamente restrictivas de derechos político-electorales.²⁰ Cabe señalar que en 2007 —una vez emitido por la Comisión Interamericana el informe del caso *Castañeda* en 2006, que recomendaba la reforma al orden jurídico para contemplar tal posibilidad— se reformó la Constitución para establecer de manera explícita la competencia de las salas del Tribunal Electoral para inaplicar en casos concretos normas legales contrarias a la Constitución, lo cual fue reconocido por la Corte Interamericana en su sentencia de 2008.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Corte IDH, caso *Castañeda*, *cit.*, nota 6. Lo anterior fue así, en virtud de que en 2002 la Suprema Corte había resuelto la contradicción de tesis 01/2000 sosteniendo que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carecía de dicha competencia, con lo que se frenó la práctica de su Sala Superior que había propiciado que, con base en una interpretación sistemática y funcional, así como conforme con la Convención Americana, en 33 casos se inaplicaran normas legales por considerarlas inconstitucionales a fin de garantizar la protección efectiva de sus derechos a quienes acudían a la justicia electoral. A partir de la referida resolución de la Suprema Corte, obviamente, las salas del Tribunal Electoral sostuvieron que no eran competentes para conocer sobre el particular cuando fueron instadas para ello y las y los justiciables dejaron de contar con la protección judicial respectiva interna a sus derechos, surtiéndose la competencia del sistema de peticiones y casos a cargo de la Comisión Interamericana para conocer de la presunta violación al derecho de acceso a la justicia de las personas que se consideraran lesionadas en sus derechos (véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “La contradicción de tesis 2/2000 y el sistema mexicano de justicia electoral”, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, UNAM, 2006, pp. 99-114).

III. CONTROL INTERNO DE CONVENCIONALIDAD POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Por lo que se refiere a los ejercicios de control de la convencionalidad por parte del Tribunal Electoral, cabe señalar que desde la primera integración de su Sala Superior entre 1996 y 2006, antes de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos e, incluso, del caso *Almonacid Arellano vs. Chile*, resuelto en 2006 por la Corte Interamericana,²¹ que estableció el control de la convencionalidad en sede interna —bajo el impulso, según se indicó, del entonces juez y presidente de la propia Corte don Sergio García Ramírez—, con profunda vocación garantista, fueron recurrentes interpretaciones sistemáticas y funcionales conformes con lo previsto en la Constitución y en la Convención por el Tribunal Electoral,²² cuando la letra de la ley no preveía explícitamente determinados supuestos, a fin de garantizar de manera efectiva el derecho de acceso a la justicia electoral, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, 99 y 133 constitucionales; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 25 de la Convención Americana y la propia Carta Democrática Interamericana, las cuales se tradujeron en importantes adecuaciones al orden jurídico a través de la práctica judicial e, incluso, en posteriores reformas constitucionales y legales que recogieron su jurisprudencia.

Así, por ejemplo, y entre varias sentencias de similar naturaleza,²³ la primera integración de la Sala Superior sostuvo la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales en contra de actos

²¹ Corte IDH, caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 26 de septiembre de 2006, párr. 124.

²² Como se adelantó (*supra*, nota 16), de acuerdo con la jurisprudencia interamericana, la forma para ejercer el control de la convencionalidad puede ser a través de la interpretación de la norma interna más acorde o conforme a los derechos humanos establecidos en la Convención Americana y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, o bien mediante la inaplicación de la norma o práctica judicial contraria a la Convención y al derecho internacional, lo cual también fue reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el engrose al expediente Varios 912/2010 sobre el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, excepciones preliminares, fondo reparaciones y costas, sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, cuya discusión pública tuvo lugar los días 4, 5, 7, 11, 12 y 14 de julio de 2011.

²³ Orozco Henríquez, J. Jesús, *Control de la convencionalidad en materia electoral*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral núm. 29, México, TEPJE, 2014, 59 pp; *idem*, “Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico”, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, UNAM-Porrúa, 2005, pp. 51-98.

de partidos políticos, y no sólo contra actos de la autoridad electoral,²⁴ así como la atribución del entonces IFE para ordenar la suspensión de promocionales en radio y TV violatorios del marco legal previa creación de un procedimiento especial administrativo sancionador abreviado para sustanciar las quejas presentadas.²⁵ Ambos criterios realizaron una interpretación conforme con los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en que el Estado mexicano es parte, a fin de salvaguardar el contenido esencial de esos derechos, y se tradujeron en posteriores reformas constitucionales para puntualizar tales atribuciones de manera explícita, incluyendo la del IFE y ahora INE para emitir medidas cautelares a fin de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones de radio y televisión violatorias del orden jurídico.²⁶

La segunda integración de la Sala Superior, por su parte, sostuvo que los efectos de la suspensión de los derechos políticos que prescribe el artículo 38 de la Constitución federal, por “estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal”, debe limitarse a los casos en que la persona efectivamente estuviera privada de su libertad, con base en el principio de presunción de inocencia reconocido tanto en la Constitución federal (en ese entonces, de manera implícita) como en los artículos 14, párrafo 2, y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 7o., párrafo 5o., y 8o. de la Convención Americana.²⁷ En cambio, la Primera Sala de la Suprema Corte determinó en otro caso que la referida suspensión de derechos políticos debía operar, sin excepciones, a partir del auto de formal prisión, pues así lo ordenaba expresamente el artículo 38, fracción II, de la Constitución.²⁸ Sin embargo, al resolver la respectiva contradicción de tesis entre

²⁴ Voto particular del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez en la sentencia del TEPJF recaída en el expediente SUP-JDC-015/2002. Aun cuando en esa ocasión quien esto escribe quedó solo en la minoría, con posterioridad dicho criterio se adoptó por la mayoría y constituyó jurisprudencia. Incluso, en 2007 se reformó la Constitución federal para contemplar esta figura expresamente, habiendo sido factor fundamental para garantizar la democracia interna de los partidos políticos y el respeto a los derechos humanos de sus afiliados.

²⁵ Sentencia del TEPJF recaída en el expediente SUP-RAP-01772006.

²⁶ Reformas a los artículos 41, fracción III, apartado D, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de noviembre de 2007, así como nuevamente la correspondiente al primero de esos preceptos, publicada el 10 de febrero de 2014.

²⁷ Sentencia del TEPJF recaída en el expediente JDC-85/2007.

²⁸ Tesis con rubro DERECHOS POLÍTICOS. DEBEN DECLARARSE SUSPENDIDOS DESDE EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, FEDERAL (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, febrero de 2008, tesis 1ª/J).

la Sala Superior del Tribunal Electoral y la Primera Sala de la Suprema Corte, el Pleno de la Suprema Corte acogió el criterio de la Sala Superior al sostener que la suspensión de los derechos políticos sólo se actualiza cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad.²⁹

Entre los precedentes de la tercera integración de la Sala Superior, a partir de 2016 y una vez entrada en vigor la reforma constitucional en derechos humanos, cabe mencionar que, a fin de garantizar de manera efectiva el derecho a la igualdad y no discriminación, a través de una interpretación conforme con la Convención Americana y la jurisprudencia interamericana, la Sala Superior justificó la regla de alternancia de géneros en bloques de competitividad y la incorporación de acciones afirmativas para asegurar la paridad de género en las listas de candidatas y candidatos.³⁰

Asimismo, a fin de garantizar de manera efectiva el principio de progresividad y no regresividad de los derechos humanos, en relación con el derecho a la participación política, inaplicó el decreto del Congreso de la Ciudad de México que derogó la figura de la diputación migrante por considerarlo una supresión injustificada de los derechos político-electorales de esta población que se encuentra subrepresentada, restableciendo la vigencia de la norma derogada únicamente para el proceso electoral 2020-2021, en particular, por lo que se refiere a la figura de la diputación migrante.³¹

IV. BALANCE Y PERSPECTIVAS

En términos generales, cabe afirmar que ha habido avances significativos en el Tribunal Electoral mexicano, y varias de sus sentencias son paradigmáticas, por la incorporación recurrente de estándares internacionales para proteger los derechos políticos con criterios de inclusión en los órganos de justicia electoral a fin de fomentar y garantizar la igualdad, particularmente respecto de personas y grupos desaventajados. En este sentido, aun cuando persisten diversos desafíos, ha sido común juzgar con perspectiva de género y étnica³² para salvaguardar los derechos al sufragio activo y pasivo de mujeres,

²⁹ Tesis con rubro DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE SUJECCIÓN A PROCESO SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXIV, septiembre de 2011, tesis P./J33/2011, p. 6).

³⁰ Sentencia del TEPJF recaída en el expediente SUP-JDC-1172/2017 y acumulados.

³¹ Sentencia del TEPJF recaída en el expediente SUP-REC-088/2020.

³² Piénsese, por ejemplo, en las sentencias del TEPJF recaídas en los expedientes SUP-JDC-304/2018, SUP-REC-133/2020 y acumulado SUP-REC-134/2020, SUP-REC-164/2020 y SUP-REC-1524/2021, así como SUP-RAP-121/2020 y acumulados.

indígenas y afrodescendientes, así como el acceso al voto y a la justicia electoral de personas con discapacidad, privadas de su libertad o de nacionales residentes en el extranjero.

Un desafío mayor para la justicia electoral —no sólo en México— es el relativo a las nuevas tecnologías de la información y las plataformas de redes sociales, así como su impacto en las contiendas electorales —incluso, a través de campañas de desinformación—. Piénsese, por ejemplo, en los casos en que *Tweeter* excluye o etiqueta contenidos falsos o engañosos de presidentes de la República —como ocurrió en la reciente elección presidencial de Estados Unidos ante el contexto de la emergencia sanitaria o la calificación de la elección por el Congreso—, lo cual se traduce en un poder muy amplio de censura privada. Es claro que su eventual regulación y la resolución de cualquier conflicto jurisdiccional debe ser escrupulosamente respetuosa de la libertad de expresión y el derecho a la información, así como de la salud pública y el interés general en una sociedad democrática.

Para concluir, sólo diría que la llamada judicialización de la política no debe tener una connotación peyorativa, pues busca que un conflicto de naturaleza política, en el que se alega que el acto combatido viola algún derecho humano o determinada norma jurídico, deba resolverse por un órgano jurisdiccional con base en criterios o razones jurídicas de acuerdo con lo establecido en el derecho a fin de garantizar justicia. No se trata de que un órgano jurisdiccional resuelva lo que es competencia de los órganos políticos, sino de asegurarse de que éstos, al ejercer sus atribuciones, no violen los límites constitucionales o los derechos humanos. Lo anterior debe diferenciarse de la denominada politización de la justicia, según la cual cierto conflicto se pretende que sea resuelto no de acuerdo con lo establecido en el derecho, sino con base en criterios propiamente políticos, lo cual no necesariamente atiende a la justicia.

La legitimidad de los tribunales electorales descansa, en gran medida, en que sus resoluciones y sentencias no sólo se encuentren debidamente fundadas y motivadas en el derecho, sino en que las razones jurídicas que las sustentan sean suficientemente explicadas a la sociedad. Es claro que el marco jurídico al que se deben ajustar no sólo es a la ley, sino a la Constitución y los tratados internacionales. En este sentido, en el caso de que haya alguna norma interna que no sea compatible con lo previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en general, con el derecho internacional de los derechos humanos, debe ejercerse un control de la convencionalidad y, en todo caso, preferirse la norma que mejor proteja a la persona humana.

De ahí que uno de los retos de todo organismo o tribunal electoral sea elevar la calidad de sus decisiones. O sea, explicar las razones jurídicas que sustentan sus decisiones en congruencia con lo planteado y probado por las partes y con base en lo previsto en el derecho aplicable —incluidas las normas constitucionales y los tratados internacionales que establecen derechos humanos— según su interpretación más favorable a la persona humana, y de manera consistente con los precedentes para hacer más previsible su actuación, en beneficio de la seguridad jurídica y la consecuente confianza de la sociedad en sus instituciones. Asimismo, en el supuesto excepcional de un cambio de criterio, se deben proporcionar poderosas razones para justificarlo, pues es fundamental que la justicia electoral sea confiable y previsible para garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas, con pleno respeto a la voluntad popular, a fin de dotar de legitimidad a los órganos representativos.

Como he intentado mostrar, si bien falta camino por recorrer, las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han realizado recurrentes interpretaciones a la luz de los estándares internacionales y ejercido el control de la convencionalidad en sede interna —como pioneramente lo concibió el ilustre jurista mexicano Sergio García Ramírez—, con adecuaciones a la práctica judicial o impulsado eventuales reformas constitucionales y legales para proteger de manera efectiva los derechos político-electorales y potenciar su ejercicio, incluso antes de la reforma de 2011, pero con mayor ímpetu con posterioridad a ésta y a su interpretación garantista por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de salvaguardar la dignidad humana, eje rector y valor fundamental de todo Estado constitucional democrático de derecho y de los sistemas universal y regional de derechos humanos.