

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 14 - dicembre 2016

El tribunal electoral del poder judicial de la federación
y el control de convencionalidad

Carlos Báez Silva

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Carlos Báez Silva

Director General de Asuntos Jurídicos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Il controllo di convenzionalità è la possibilità riconosciuta ad alcuni organi giurisdizionali di verificare la compatibilità di alcuni atti interni con trattati di diritto internazionale, in particolare con la Convenzione americana dei diritti umani.

Tale tipo di controllo non costituisce una novità nell'ordinamento giuridico messicano, seppure per lungo tempo sia stato svolto soltanto da alcuni organi dello Stato. Il caso Radilla Pacheco e l'Expediente Varios 911/2010 hanno comportato una estensione dell'obbligo di effettuare tale controllo, che ora ricade su tutti gli organi dello Stato.

Partendo da queste considerazioni, si analizzano in questo articolo le origini e l'evoluzione del controllo di convenzionalità in materia elettorale, soprattutto da parte della Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, giurisdizione "pioniera" nell'applicazione di tale controllo

The conventionality control is the possibility, recognized for some courts, to verify the compatibility of some internal acts with international treaties, in particular with the American Convention on Human Rights.

This type of control is nothing new for the Mexican legal system, although for a long time it has been carried out only by some State bodies. The case Radilla Pacheco and the Expediente Varios 911/2010 led to a compulsory extension of such control, which now is played by all the State bodies.

Based on these considerations, this article will focus on the origins and evolution of the conventionality control in electoral matters, especially as exercised by the Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a "pioneer" jurisdiction in the application of such control.

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 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 SCJN.

Sumario:

1. Introducción
2. TEPJF y control de constitucionalidad en materia electoral
3. La técnica de la interpretación conforme
4. El control de convencionalidad a través de la interpretación conforme

1. Introducción

“Control” significa “comprobación”, “inspección”, “fiscalización”, es decir, confirmación de la veracidad o exactitud de algo, “examinar”. Controlar, comprobar, inspeccionar o confirmar son acciones que implican necesariamente “comparar”, es decir, “fijar la atención en dos o más objetos para descubrir sus relaciones o estimar sus diferencias o su semejanza”. Esto es así porque, por ejemplo, para confirmar la exactitud de algo, ese *algo* se ha de comparar con aquello que se estima o considera debe guardar una relación de semejanza hasta la exactitud.

Así, el control, o la acción de controlar, en el sentido de comprobar, inspeccionar o confirmar, implica comparar dos objetos, uno respecto del otro, para verificar que tanta diferencia o semejanza hay entre ambos. Comprobar o inspeccionar, controlar, en suma, implica que la comparación entre ambos objetos conlleva tomar a uno de ellos como parámetro o canon para determinar qué tan diferente o semejante es el objeto comparado, comprobado, inspeccionado, controlado.

Así, cuando se emplea la expresión “control de legalidad”, “control de constitucionalidad” o “control de convencionalidad”, en principio se alude a la actividad consistente en comparar dos textos normativos o dos normas, o un acto específico y una norma, con la finalidad de determinar que tantas semejanzas o diferencias existen entre ellas. Lo anterior supone que una de las normas o uno de los textos funciona como canon o parámetro para calificar la norma, el texto o el acto que es objeto de comparación, de comprobación, de inspección, de control.

Se afirma que una norma es “suprema”, es decir, que “no tiene superior”, en razón de que dicha norma es el *origen* (“causa de algo”), *principio* (“base”, “razón fundamental”) o fuente (“principio”, “fundamento”, “origen”) de otra u otras, las que deben “emanar” (“proceder”, “derivar”) tener su “origen y principio”) precisamente de esa otra superior.

“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

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, 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”.

Por 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 el Derecho Interamericano de Derechos Humanos².

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

En efecto, el artículo 1.1 de la citada Convención prescribe que los Estados Partes se comprometen a *respetar* los derechos y libertades reconocidos en ella y a *garantizar* su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. Por su parte, el artículo 2 de dicho instrumento internacional prescribe que, si el ejercicio de tales derechos y

¹ Cossío Díaz, José Ramón (2012), “Primeras implicaciones del caso Radilla”, en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 26, junio-diciembre 2012, p. 36.

² García Ramírez, Sergio, “El control judicial interno de convencionalidad”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinador), *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, Querétaro, FUNDAp, 2012, p. 213.

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

libertades 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 esa Convención, las medidas legislativas *o de otro carácter* que fueren necesarias para hacer efectivos esos derechos y libertades.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha declarado que “[e]l deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la *supresión* de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la *expedición* de normas y el *desarrollo de prácticas* conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”⁴.

Por su parte, el artículo 33 de la citada Convención prescribe que para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en tal Convención son competentes tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como la CIDH.

En particular, el Artículo 62.1 de tal instrumento internacional prescribe que todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión al mismo, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la CIDH sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención. Consecuentemente, el artículo 62.3 de ésta prescribe que la CIDH tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación⁵ y aplicación de las disposiciones de la Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, ora por convención especial.

⁴ Cfr. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, sentencia de 30 de mayo de 1999 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 207. Las cursivas son mías.

⁵ A su vez, el artículo 29 de la citada Convención prescribe que “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

A partir de lo anterior, se puede afirmar que “el tribunal interamericano es el encargado de revisar que los actos y hechos de los Estados que han reconocido su competencia se ajusten a las disposiciones de la Convención Americana, de vigilar que el hacer o no hacer de los Estados se ajuste a la regularidad del tratado y, con ello, de asegurar y hacer efectiva la supremacía de éste”⁶.

En 1993, la CIDH afirmó que “[s]on muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, *omitiendo dictar* las normas a que está obligado por el artículo 2o. También, por supuesto, *dictando* disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención”⁷. En el segundo caso, “el hecho de que se trate de ‘leyes internas’ y de que estas hayan sido ‘adoptadas de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución’, nada significa si mediante ellas se violan cualesquiera de los derechos o libertades protegidos”⁸.

Sostuvo entonces la CIDH que “[p]odrían mencionarse situaciones históricas en las cuales algunos Estados han promulgado leyes de conformidad con su estructura jurídica pero que no ofrecieron garantías adecuadas para el ejercicio de los derechos humanos, impusieron restricciones inaceptables o, simplemente, los desconocieron. [...] el cumplimiento de un procedimiento constitucional ‘no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos’”⁹.

Por lo tanto, en el ámbito de la competencia otorgada por la Convención, tanto la Comisión como la Corte, ambas Interamericanas de Derechos Humanos, pueden conocer, conforme al procedimiento allí prescrito, del cumplimiento (e incumplimiento) de los compromisos contraídos por los Estados Partes de la Convención: “[l]o que [se] debe verificar, en un caso

⁶ Castilla Juárez, Karlos A., “El Control de Convencionalidad. Un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Radilla Pacheco”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinador), *El Control Difuso de Convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, Querétaro, Fundap, 2012, p. 83.

⁷ Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de Julio de 1993, *Ciertas Atribuciones De La Comisión Interamericana De Derechos Humanos* (Arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 Y 51 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos), párrafo 26. Las cursivas son mías.

⁸ *Ídem*, párrafo 27.

⁹ *Ídem*, párrafo 28.

concreto, es si lo dispuesto por la norma contradice la Convención y no si contradice el ordenamiento jurídico interno del Estado”¹⁰.

El designio de la jurisdicción interamericana estriba, entonces, en “*confrontar* los actos y las situaciones generados en el marco nacional con las estipulaciones de los tratados internacionales que confieren a la Corte competencia en asuntos contenciosos, señaladamente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para establecer, a partir de ahí, orientaciones que posean amplio valor indicativo para los Estados partes en la Convención, además de la eficacia preceptiva --carácter vinculante de la sentencia, como norma jurídica individualizada-- que tienen para el Estado que figura como parte formal y material en un proceso”¹¹.

Queda claro entonces que se está en presencia de una labor de comparación entre dos normas o textos normativos, una interna del Estado Parte de la Convención y la otra de la Convención misma. En razón del compromiso internacional adquirido por el Estado Parte, la norma de la Convención, es decir, la norma convencional, es la que ha de ser empleada como canon o parámetro de dicha comparación.

El control de convencionalidad, así como el de constitucionalidad y el de legalidad, son comprobaciones que puede llevar a cabo en exclusiva un órgano específico a través de un mecanismo procesal también específico. Pero también esas comprobaciones pueden ser desahogadas por un conjunto genérico de órganos mediante diferentes mecanismos procesales. En el primer caso, al concentrarse el control en exclusiva en un órgano específico, se afirma que dicho control es, precisamente, “concentrado”. En el segundo caso, es decir, cuando esa comprobación no es una competencia exclusiva de un determinado órgano, sino de un conjunto genérico de órganos, que pueden ejercer tal control mediante distintos mecanismos procesales para cuyo conocimiento tienen competencia, entonces ese tipo de control “*desconcentrado*” se denomina “difuso”¹².

¹⁰ Ídem, párrafo 29. Las cursivas son mías.

¹¹ Voto Concurrente Razonado del Juez Sergio García Ramírez a la sentencia de la Corte Interamericana De Derechos Humanos en el Caso Tibi Vs. Ecuador, del 7 de Septiembre de 2004, párrafo 2. Las cursivas son mías.

¹² “En esencia, existen dos posibilidades [...] para el ejercicio del control jurisdiccional de constitucionalidad de leyes: concentrado, que deposita ese control en un órgano jurisdiccional supremo (que no formaría parte del aparato judicial tradicional, sino desempeñaría su elevada misión por encima de los órganos clásicos de la división de poderes), y difuso, que asigna el control a un amplio número de juzgadores, acaso a todos los titulares de la función jurisdiccional, llamados a pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas internas que, en principio, deben aplicar, y autorizados para ‘desaplicar’ o invalidar, eventualmente, esas

La acuñación de la expresión “control de convencionalidad”¹³ tiene su origen en el *Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez a la sentencia del Caso Mack Chang vs. Guatemala*, dictada por la CIDH el 25 de noviembre de 2003.

Al hacer referencia a “la contradicción o por lo menos la discrepancia que en ocasiones existe entre ciertas declaraciones del Estado, formuladas por conducto de representantes calificados para emitir las, y las posibles declaraciones que hagan otros órganos, a los que la legislación interna atribuye competencia para resolver cuestiones contenciosas”, el Juez García Ramírez, “desde el ángulo del Derecho internacional, de la responsabilidad internacional del Estado y de las atribuciones resolutorias de un tribunal internacional, que son inatacables”, precisó:

Para los efectos de la Convención Americana y del ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, el Estado viene a cuentas en forma integral, como un todo. En este orden, la responsabilidad es global, atañe al Estado en su conjunto y no puede quedar sujeta a la división de atribuciones que señale el Derecho interno. No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar ante la Corte sólo a uno o algunos de sus órganos, entregar a éstos la representación del Estado en el juicio --sin que esa representación repercuta sobre el Estado en su conjunto-- y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del “control de convencionalidad” que trae consigo la jurisdicción de la Corte internacional.¹⁴

Resulta evidente que el “control de convencionalidad” al que se refiere el Juez García Ramírez es el que se concentra en la CIDH, a través de los específicos mecanismos procesales de los cuales conoce, al cual se refiere como control “propio, original o externo” de convencionalidad¹⁵.

disposiciones cuando las consideran incompatibles con la ley fundamental a la que debieran ajustarse. Estas formas de control, diseñadas para conducir la relación entre normas domésticas de diversa jerarquía, pueden trasladarse al ámbito de la relación entre norma internacional y norma interna”, *cf.* García Ramírez, *op. cit.*, p. 235.

¹³ Karlos Castilla afirma que “el control de convencionalidad está claramente previsto desde el origen mismo del sistema interamericano, es una función esencial de la Corte Interamericana y no es ningún reciente descubrimiento jurídico y mucho menos una nueva competencia como algunos afirman”, *op. cit.* p. 84.

¹⁴ Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez a la sentencia del Caso Mack Chang vs. Guatemala, dictada por la CIDH el 25 de noviembre de 2003, párrafo 27.

¹⁵ “En definitiva, ese control incumbe, original y oficialmente, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando se trata de examinar casos de los que aquélla conoce y a los que aplica normas conforme a su propia competencia material”, *cf.* García Ramírez, *op. cit.*, p. 213.

Más adelante, en septiembre de 2004, al emitir un voto concurrente razonado en la sentencia dictada por la CIDH en el Caso *Tibi vs. Ecuador*, el citado Juez García Ramírez precisa:

En cierto sentido, la tarea de la Corte se asemeja a la que realizan los tribunales constitucionales. Estos examinan los actos impugnados -- disposiciones de alcance general-- a la luz de las normas, los principios y los valores de las leyes fundamentales. La Corte Interamericana, por su parte, analiza los actos que llegan a su conocimiento en relación con normas, principios y valores de los tratados en los que funda su competencia contenciosa. Dicho de otra manera, si los tribunales constitucionales controlan la “constitucionalidad”, el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la “convencionalidad” de esos actos. A través del control de constitucionalidad, los órganos internos procuran conformar la actividad del poder público --y, eventualmente, de otros agentes sociales-- al orden que entraña el Estado de Derecho en una sociedad democrática. El tribunal interamericano, por su parte, pretende conformar esa actividad al orden internacional acogido en la convención fundadora de la jurisdicción interamericana y aceptado por los Estados partes en ejercicio de su soberanía.¹⁶

Finalmente, en el párrafo 30 del voto razonado del citado Juez García Ramírez a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso *López Álvarez vs. Honduras*, del 1 de febrero de 2006¹⁷, se define con claridad y sencillez que “al analizar la complejidad del asunto, la Corte que verifica la compatibilidad entre la conducta del Estado y las disposiciones de la Convención --es decir, el órgano que practica el “control de convencionalidad”-- debe explorar las circunstancias de jure y de facto del caso”. En otras palabras la CIDH es “lo que un Tribunal Constitucional representa en un Estado”¹⁸.

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,

¹⁶ Voto Concurrente Razonado del Juez Sergio García Ramírez a la sentencia de la Corte Interamericana De Derechos Humanos en el Caso *Tibi Vs. Ecuador*, del 7 de Septiembre de 2004, párrafo 3.

¹⁷ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf

¹⁸ Castilla, *op. cit.* p. 83.

corresponda. En definitiva ese control incumbe, original y oficialmente, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando se trata de examinar casos de los que aquélla conoce ya los que aplica normas conforme a su propia competencia material¹⁹.

Fue el 26 de septiembre de 2006, al dictar sentencia en el *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*, cuando el Pleno de la CIDH dio un giro importante en esta línea argumentativa, al precisar que “cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, *debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella*. El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la Convención Americana”²⁰.

A partir de la línea argumentativa que acuñó el término “control de convencionalidad”, de lo anterior se sigue que la responsabilidad de garantizar los derechos humanos corresponde al Estado como un todo, al margen de la distribución de función o competencias que entre sus diversos órganos prescriban sus normas constitucionales internas. Lo que se sigue de la cita anterior es que, si el legislador falla en el cumplimiento de ese deber de garantía, existen otros órganos del Estado que no deben fallar:

[L]os jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. *En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana*

¹⁹ García Ramírez, Sergio, “El control judicial interno de convencionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, *op. cit.* p. 213.

²⁰ Párrafo 123 de la citada sentencia. Las cursivas son mías.

*sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.*²¹

En los puntos resolutivos de la sentencia del caso citado, expresamente la CIDH prescribió el Estado debía asegurarse que una determinada ley *no siguiera representando un obstáculo* ni para la continuación de las investigaciones de la ejecución extrajudicial del señor Almonacid Arellano y para la identificación y, en su caso, el castigo de los responsables, ni para la investigación, juzgamiento y, en su caso, sanción de los responsables *de otras violaciones similares* acontecidas en Chile. En otras palabras, la ley que representaba el obstáculo para lo ordenado por la CIDH debía ser abrogada (tarea del legislador) o no aplicada (tarea fundamentalmente del juzgador).

En opinión de Castilla “el término Control de Convencionalidad sólo se acuñó con el fin de poner énfasis en una actividad que tienen que llevar a cabo los poderes judiciales [...] Lo que pide la Corte Interamericana a los jueces [...] es [...] que cumplan con sus obligaciones”²². Tal opinión descansa en lo prescrito por la CIDH en el sentido de que:

Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros

²¹ Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párrafo 124. Las cursivas son mías.

²² Op. cit. p. 86. “El ‘control difuso de convencionalidad’ consiste en el deber de los jueces nacionales de realizar un examen de compatibilidad entre los actos y normas nacionales, y la [Convención Americana de Derechos Humanos], sus protocolos adicionales, y la jurisprudencia de la Corte IDH que interpreta ese *corpus iuris* interamericano”, *cfr.* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coordinadores), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa, p. 371.

presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.²³

Cabe resaltar, de la cita anterior, que, entonces, la CIDH prescribe que los jueces de los Estados Parte de la Convención (México entre ellos) deben ejercer control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana; dicho control se ha de desahogar:

- a) *ex officio*;
- b) en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, *evidentemente*;
- c) sin que se limite exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto;
- d) pero no siempre, pues es necesario considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.

En los párrafos 10 y 11 del voto razonado que respecto de la citada sentencia emitió, el Juez García Ramírez afirma que para mantener el paso firme en dirección de la “recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos” que “constituye uno de los rasgos positivos sobresalientes en la hora actual, que conviene reconocer, sostener y acrecentar”, “es preciso alentar la conexión expresa y suficiente [...] entre el orden interno y el orden internacional”. “Si existe esa conexión clara y rotunda [...] y en tal virtud los instrumentos internacionales son inmediatamente aplicables en el ámbito interno, los tribunales nacionales pueden y deben llevar a cabo su propio ‘control de convencionalidad’”.

La relevancia de este control de convencionalidad a cargo de los tribunales nacionales estriba en que “*la gran batalla por los derechos humanos se ganará en el ámbito interno, del que es coadyuvante o complemento, pero no sustituto, el internacional*” (las cursivas son mías).

Concluye García Ramírez afirmando, en el párrafo 12 de su voto, que dicho “control de convencionalidad” *puede* tener carácter difuso, “es decir, quedar en manos de todos los tribunales cuando éstos deban resolver asuntos en los que resulten aplicables las estipulaciones de los tratados internacionales de derechos humanos”.

Entonces, por “control de convencionalidad” se entiende la confirmación o comprobación de que una norma de un Estado Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos no contradice ésta o un acto de un agente de tal Estado no la viola. Esto implica una comparación entre la norma o el

²³ Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú Sentencia de 24 de noviembre de 2006, párrafo 128.

acto y las normas convencionales (texto de la Convención e interpretación del mismo por parte de la CIDH), funcionando éstas como canon o parámetro de dicha comparación, confirmación o comprobación.

Dicha comparación, confirmación y comprobación la lleva a cabo la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, también la deben desahogar todas las autoridades de cada Estado Parte, particular o especialmente los juzgadores, conforme o de acuerdo a la competencia específica que les atribuyan las normas nacionales de cada Estado Parte. En otras palabras, la Convención y la jurisprudencia de la CIDH no prescriben una forma específica o determinada de llevar a cabo el control de convencionalidad, sino que prescriben un deber que las autoridades de los Estados Parte han de cumplir conforme a las normas internas.

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.

2. TEPJF y control de constitucionalidad en materia electoral

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,²⁴ 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 jurisprudencia²⁵ en el sentido de que se reconocía a sí mismo esta facultad de inaplicación.

²⁴ SUP-JRC-033/98, SUP-JRC-091/98 y SUP-JRC-092/98.

²⁵ 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.

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 resolutive, 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.²⁶

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 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 cualquiera 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

²⁶ Sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-033/98.

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 manera²⁷:

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 resolutive, 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”²⁸.

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

²⁷ Sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-033/98.

²⁸ Ídem.

Constitución federal en forma distinta a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98²⁹.

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 y 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 Constitución³⁰.

3. La técnica de la interpretación conforme

De esta forma se generó una importante laguna en el derecho procesal constitucional electoral mexicano, ya que no existía un medio efectivo para

²⁹ “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.* Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2011, p. 449.

³⁰ 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.

impugnar *en concreto* la inconstitucionalidad de las normas electorales³¹. 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 ciudadano, 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 con la tesis P./J. 23/2002 citada anteriormente, que reconocía la posibilidad de que el TEPJF interpretara a un precepto constitucional, pero le prohibía analizar la constitucionalidad de alguna norma.

Nieto afirma que “antes de la reforma [de 2011 al artículo 1 constitucional], 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”.³²

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

³¹ Véase Cossío D., José Ramón, “El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia”, en Malem, Jorge, Orozco Jesús y Vázquez, Rodolfo, *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, TEPJF-Gedisa-ITAM, 2003.

³² Nieto Castillo, Santiago, *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, TEPJF, 2014, p. 53.

establecen mandatos a los cuales deben ajustarse y someterse todas las demás disposiciones secundarias del sistema. De acuerdo con al 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 normativa³³.

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”³⁴.

La mayoría de las interpretaciones realizadas optaban por la norma jerárquicamente superior, otorgando prelación al contenido constitucional, aunque este 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

³³ 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.

³⁴ 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.

de Monterrey fueran colindantes³⁵. 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 constitucional 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 sus 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 ordenamientos 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.

³⁵ Prescripción del entonces vigente Artículo 122, fracción III, Constitución Política del Estado de Nuevo León.

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, y por eso toda 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 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.**³⁶

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 Constitución³⁷

Añadiendo que esta 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.³⁸

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 indubitadamente 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.

³⁶ Precedente SUP-JRC-389/2003.

³⁷ Precedente SUP-JRC-135/2004

³⁸ *Ibíd.*

Las reglas para la interpretación conforme fueron expuestas en el precedente SUP-JDC-9167/2011, relativa al derecho de autogobierno del pueblo Purépecha de Cherán, en Michoacán, en la que la Sala Superior señaló que: 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.³⁹

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,

³⁹ Precedente SUP-JDC-9167/2011.

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, la aplicación 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.⁴⁰

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”⁴¹.

⁴⁰ 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, 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); 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).

⁴¹ Caballero Ochoa, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (artículo 1º., segundo párrafo, de la Constitución)”, en Carbonell, Miguel y Salazar,

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 CIVE⁴². 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 administradas y valoradas en su conjunto, pueden presentar el indicio que 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.⁴³

Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa-UNAM, 2012, p. 120.

⁴² 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 advierte 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.

⁴³ Precedente SUP-JRC-45/2004.

4. El control de convencionalidad a través de la interpretación conforme

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 período 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 CPEUM, 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.⁴⁴

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

⁴⁴ Precedente SUP-JDC-695/2007

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).

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 convencionalidad⁴⁵:

- a) Invocación de tratados internacionales de derechos humanos para complementar o reforzar la determinación del fundamento normativo⁴⁶;
- b) Aplicación directa de preceptos constitucionales y convencionales ante omisión legislativa⁴⁷;
- c) Invocación de tratados internacionales para complementar o reforzar una interpretación conforme con la Constitución y la Convención⁴⁸;

⁴⁵ Orozco Henríquez, José de Jesús, *Control de convencionalidad en materia electoral*, México, TEPJF, 2014, p. 42.

⁴⁶ 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, *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).

⁴⁷ 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.

d) Posibilidad, expresada en voto particular, de la desaplicación de normas incompatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos⁴⁹.

Tal como Orozco Henríquez afirma, lo que en ese voto particular expresó se convirtió posteriormente, 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 comparación) a la Constitución, puesto que ello le estaba vedado. El caso paradigmático al respecto es ya 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 primero constitucional y por los criterios fijados por la Suprema Corte en los precedentes ya citados⁵⁰.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Orozco cita su voto particular en el precedente SUP-JDC-573/2005.

⁵⁰ Al respecto pueden ser citados los precedentes señalados tanto por Nieto en la obra citada, como por de la Mata Pizaña, Felipe, *Control de convencionalidad de los derechos político-electoral del ciudadano*, México, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 709-734.