

Control de Convencionalidad y Control de Constitucionalidad Electoral

Lic. Eliseo Briceño Ruiz

Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral de Quintana Roo

SUMARIO: I. Nota introductoria. II. El control de convencionalidad y de constitucionalidad electoral. III. Conclusión. IV. Bibliografía.

I. Nota introductoria

La reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de junio de 2011, estableció un cambio en la estructura del sistema jurídico mexicano, tanto en el orden constitucional y legal, así como en la función que realizan los órganos jurisdiccionales, administrativos, y demás autoridades que de algún modo, cumplen con una función de Estado, que los obliga a actuar, en todos los casos, dentro de los parámetros establecidos por el derecho internacional sobre derechos humanos, en términos de lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo 1º, y 133 de la Constitución federal, que faculta a los jueces a observar las disposiciones contenidas en los tratados internacionales procurando siempre la protección más amplia de los derechos humanos, (principio pro homine).

Por lo tanto, la reforma constitucional en comento, hizo posible la incorporación al sistema jurídico nacional todos los derechos humanos contemplados en los tratados internacionales suscritos por nuestro país, aun cuando éstos derechos no estén determinados como tales por las leyes nacionales; pues basta que estos estén contemplados en los tratados internacionales suscritos por nuestro país, para que tenga efectos obligatorios, al tenor de los dispositivos antes mencionados. Esto es, que la jurisprudencia internacional es vinculante

para los órganos de administración de justicia al formar parte del corpus juris del derecho internacional y de los derechos humanos.

Lo anterior va encaminado a consolidar a nuestro país como un Estado constitucional y democrático.

En este sentido trataremos de explicar brevemente qué es el control de convencionalidad y sus diversas formas, cómo surge y cómo puede llevarse a cabo dentro de la función que realizan los jueces en materia electoral.

A su vez veremos cómo opera el control de constitucionalidad como facultad atribuida a los órganos jurisdiccionales del país.

II. El control de convencionalidad y de constitucionalidad electoral.

¿Qué es el control de convencionalidad?

El control de convencionalidad “es el mecanismo que se ejerce para verificar que una ley, reglamento o acto de las autoridades del Estado, se ajustan a las normas, los principios y obligaciones de la Convención Americana de los Derechos Humanos.”¹

En resumen, es la revisión que debe hacerse para constatar que la conducta de los

¹ Bustillos Marín, Roselia, Bustillos Marín, Roselia, “Líneas jurisprudenciales” El control de convencionalidad: La idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral”, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 6 http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control_de_Convencionalidad.pdf

órganos revisados, está de acuerdo con el tratado internacional aplicable al caso.

El control de convencionalidad, puede tener una connotación distinta, dependiendo del órgano que lo lleva a cabo. Así por ejemplo, existe el control concentrado de convencionalidad que es una función exclusiva de la Corte Interamericana, y el control difuso de convencionalidad, que llevan a cabo los Estados a través de todas sus autoridades.

El primero lo realiza la Corte Interamericana, cuando verifica que las normas y disposiciones, actos y conductas de los Estados partes de la Convención, sean acordes con el contenido de los documentos suscritos por éstos. En caso de que el acto que estudie resulten contrarias a la Convención, podrá solicitar al Estado que la modifique lo repare. En caso de que se trate de normas o leyes, podrá descartarlas en sus sentencias.

Los Estados deben realizar el control difuso bajo los mismos parámetros que lo hace la Corte Interamericana, sobre la legislación que aplican, o las conductas que realizan los distintos órganos del Estado para asegurarse que dichos actos o resoluciones no sean contrarios a la Convención Interamericana, haciendo las veces de jueces interamericanos de protección de los derechos humanos.²

¿Cómo surge el control de convencionalidad en la CIDH y en México?

En la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta doctrina inicia con los votos de algunos jueces de la propia Corte, en los años 2003 y 2004, y lo desarrolla en el cuerpo de las sentencias, por primera vez en el año 2006, en un caso resuelto en contra de Chile en el que se determinó:

...que ante las obligaciones internacionales derivadas de la ratificación de un tratado internacional,

como la Convención Interamericana, los Estados, al estar sometidos a ella, debían "velar por que 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 que aplican (sic) en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³

Es importante señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral, ha realizado una labor muy importante en pro de la defensa de los derechos político electorales de los ciudadanos, especialmente de los sectores de la sociedad en condiciones de marginación, a través de la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, en diversas sentencias, dictadas antes de la reforma constitucional de 2011, principalmente en los juicios relativos a la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, tal como se puede corroborar con diversas ejecutorias que a lo largo de varios años ha emitido, siendo una de las primeras, la dictada en el expediente SUP-JDC/20/2007, promovido por Omar Hernández Caballero, en contra de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conducto del vocal respectivo de la 25 Junta Distrital Ejecutiva en el Distrito Federal, en caso versó sobre la suspensión de sus derechos político electorales por un delito que merecía pena corporal; sin embargo, gozaba de libertad condicional. La Sala Superior determinó restituir al quejoso el derecho político electoral violado fundando lo anterior en diversos documentos internacionales protectores de los derechos humanos, tales como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las

² Ibidem, pp. 6-7.

³ Ibidem, p. 7-8.

Medidas No privativas de la Libertad (Reglas de Tokio) cuando disponen, en su numeral 3.10, que durante la aplicación de las medidas no privativas de la libertad “los derechos del delincuente no podrán ser objeto de restricciones que excluyan las impuestas por la autoridad competente que haya adoptado la decisión de aplicar la medida.”

Así mismo, determinó que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Hirst vs Reino Unido, estimó que extender la suspensión del derecho al sufragio de forma abstracta, general e indiscriminada era incompatible con las obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos. También argumentó que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha determinado que la limitación injustificada del ejercicio del derecho al sufragio a los condenados constituye una sanción adicional que no contribuye a la rehabilitación social del detenido. Otros criterios que se citan en la resolución, son las emitidas por Suprema Corte de Canadá en el caso Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer); la Suprema Corte de Israel en 1996, que resolvió sobre la suspensión de los derechos de ciudadanía de Yigal Amir, quien fuera el asesino del Primer Ministro Yitzak Rabin, y el Tribunal Constitucional de Sudáfrica, que en 1999 se pronunció por el carácter universal de los derechos políticos como aspecto fundamental en términos de civilidad y de democracia.⁴

Existen muchos otros asuntos que la Sala Superior resolvió en este sentido, antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que por cuestiones de espacio no será posible comentar.

A su vez, el Control de Convencionalidad en México surge a raíz de la sentencia de fecha 23 de noviembre de 2009, dictada

por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto del caso Rosendo Radilla, que generó obligaciones internacionales para el Estado Mexicano, en donde se vinculó al Poder Judicial para el cumplimiento de la sentencia, lo que motivó que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolviera en julio de 2011, sobre el asunto presentado como expediente varios 912/2010.

En el referido expediente, la Corte determinó y estableció puntos de suma importancia para la justicia mexicana, que trastocan la estructura del sistema de impartición de justicia, siendo los siguientes:

- a. Frente a las sentencias condenatorias de la ColDH, no es posible revisar las excepciones y salvedades, es decir, las reservas que realizó el gobierno mexicano en la Convención Americana.
- b. Las sentencias condenatorias de la ColDH son obligatorias para el poder judicial de la Federación en sus términos.
- c. Los criterios interpretativos contenidos en la jurisprudencia de la ColDH son orientadores para el poder judicial de la Federación.

Atendiendo a las reformas constitucionales vigentes a partir del 11 de julio de 2011, la jurisprudencia internacional es vinculante para los órganos de administración de justicia, al formar parte del corpus iuris, del derecho internacional de los derechos humanos. La jurisprudencia internacional constituye un sistema de precedentes. Aceptar la jurisprudencia internacional forma parte de la apuesta por un derecho universal, un derecho de gentes que reconoce la dignidad de la persona, principio expresamente incorporado al bloque de constitucionalidad mexicano.

- d. El Poder Judicial y los tribunales del Estado Mexicano deben ejercer un control ex officio entre las normas internas y la Convención Americana en el marco de

⁴ Expediente SUP-JDC/20/2007, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 25-27. http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/30_SUP-JDC-20-2007.pdf

sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.

e. El poder Judicial de la Federación debe ejercer un control de convencionalidad en relación con el artículo 57 del Código de Justicia Militar de modo tal que se estime incompatible con lo dispuesto en el artículo 2º de la Convención Americana.

f. Los jueces del Estado Mexicano deberán aplicar en casos futuros el criterio de restricción del fuero militar en cumplimiento de la sentencia radilla.

La SCJN, para la efectividad del cumplimiento, y en la aplicación del artículo 1º constitucional, deberá reasumir su competencia originaria para conocer de los conflictos competenciales entre la jurisdicción militar y la civil, lo que incluye excluir la jurisdicción militar ante posibles violaciones de derechos humanos cometidas por elementos de las Fuerzas Armadas, así como respetar normas de derechos humanos contenidos en tratados internacionales en relación con el delito de desaparición forzada de personas, parte del bloque de constitucionalidad.

g. La SCJN, deberá garantizar en los procesos el acceso al expediente y a la expedición de copias para las víctimas en el ámbito de sus competencias.

h. En relación al establecimiento de cursos y programas de capacitación para funcionarios públicos que realicen funciones jurisdiccionales y jurídicas, este punto forma parte de las reparaciones y también fue aprobado por mayoría.⁵

1. El Control de convencionalidad ex officio en sede interna.

De acuerdo a la Tesis LXVII/2011, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podemos enten-

der que el control de convencionalidad ex officio, obliga a todas las autoridades (con independencia de que sea invocado por alguna de las partes), a velar no solo por los derechos humanos contenidos en la Constitución, sino también aquellos contenidos en los tratados internacionales celebrados por nuestro país, adoptando siempre la interpretación más favorable para la persona, aun cuando los derechos humanos estén contenidos en alguna norma inferior, en base a los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal y los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁶

En este sentido los jueces locales deben interpretar y aplicar las normas de derechos humanos, y realizar un control de convencionalidad como corolario de las obligaciones previstas en los artículos 1, 2 y 25 de la Convención Americana, que a la letra dicen:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados partes en esta Convención 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, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados

5 Figueroa Jácome, Leonor, Caso Radilla: Decisión judicial y derechos humanos, Órgano Informativo del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, SCJN, México, Núm., 56, Septiembre de 2011, pp. 2-7.

6 Tesis LXVII, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, SCJN, 2011.

partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.⁷

De este modo los Estados parte de la Convención Americana, estarán obligados a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en dicha Convención y adoptar las medidas de derecho interno necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades, en el sentido de incluir el control de la convencionalidad y la interpretación judicial de los derechos humanos conforme a los

⁷ CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, (Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos), Depositario: OEA, Lugar de adopción: San José, Costa Rica, Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969, Vinculación de México: 24 de marzo de 1981. Ratificación, Entrada en Vigor: 18 de julio de 1978 – General, Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 7 de mayo de 1981 Aprobada por el Senado: 18 de diciembre de 1980.

estándares internacionales de protección previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A su vez el artículo 25 de la Convención Americana garantiza que cualquier persona tenga derecho a un recurso ágil y sencillo ante los jueces competentes, cuando sus derechos sean conculcados.

2. ¿Qué es el Control de la Constitucionalidad?

El control de la constitucionalidad ha dado lugar a dos sistemas fundamentales, conocidos como control difuso o americano y el control concentrado o austriaco. El primero surge en 1803, mediante la sentencia dictada en el caso Marbury vs. Madison, que determinó la posibilidad de que cualquier juzgador, sin importar el ámbito en que desarrolle sus funciones, se pronuncie sobre la constitucionalidad de una ley y en su caso deje de aplicarla a un caso concreto. El control concentrado, de inspiración Kelseniana, surge de la Constitución austriaca de 1920. Bajo este sistema, el examen de una norma probablemente inconstitucional es privativo de un solo órgano, que podría llamarse Corte Constitucional o Tribunal Constitucional.⁸

Cabe mencionar que la constitución mexicana, surge con el modelo americano, pero con el paso del tiempo, el control concentrado se hace más popular en Europa y parte de Asia, permitiendo la creación de Tribunales Constitucionales. Así, México se adhirió a esa corriente reformista, y en 1994 se le otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el carácter de órgano terminal de control constitucional, mediante reforma al artículo 105 constitucional y se le otorgó a la atribución exclusiva de conocer de las controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, y en la reforma de 1996, a través de un procedimiento abstracto, se le otorgó la competencia para

⁸ ¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?, SCJN, México 2007, p. 9.

conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tuvieran por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general y la ley fundamental, siendo ésta la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales.

Sin embargo a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos se da la posibilidad, sin que esto afecte las facultades de la Corte y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de que los jueces del país, puedan inaplicar una disposición normativa cuando sea contraria a la Constitución. (Control difuso).

3. Cuáles son los pasos que debe seguir el juzgador cuando ejerce el control de constitucionalidad, y de convencionalidad?

En la Tesis Número LXIX/2011, la SCJN, determinó que la posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas.

Los pasos a seguir son los siguientes:

a. Interpretación conforme en sentido amplio. Significa que los jueces del país, -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

b. Interpretación conforme en sentido estricto. Significa que cuando haya varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el estado mexicano se

parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de esos derechos; y

c. Inaplicación de la ley. Cuando las alternativas anteriores no sean posibles.⁹

III. CONCLUSIÓN.

Sin duda que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, tiene un gran alcance en el desarrollo y mejoramiento de la justicia en México, ya que el positivismo jurídico (de estricto derecho), que ha imperado por muchos años, creaba un ambiente de insensibilidad por parte de los operadores jurídicos y demás autoridades encargadas de la impartición de justicia, y de quienes tienen la responsabilidad de brindar seguridad a la ciudadanía.

La posibilidad que obliga a la autoridad de velar por el cumplimiento de las normas de derechos humanos constituye una alta responsabilidad, porque queda en manos de la propia autoridad la facultad de decidir lo mejor, a fin de proteger los derechos de la persona en quien recaiga un derecho o de quien haya sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales.

Los pasos señalados sobre cómo aplicar el control de convencionalidad pueden parecer sencillos, pero requiere de una mejor formación y capacitación de quienes tienen en sus manos la impartición de justicia, tal como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su recomendación en el caso Radilla, y reiterada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que será tarea continua del Estado Mexicano brindar la capacitación en esta materia a fin de lograr la justicia ágil y humana.

⁹ Tesis Número LXIX, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Año 2011.

IV. BIBLIOGRAFÍA

BUSTILLOS MARÍN, Roselia, Bustillos Marín, Roselia, "Líneas jurisprudenciales" El control de convencionalidad: La idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral.", México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 6. http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control_de_Convencionalidad.pdf

FIGUEROA JÁCOME, Leonor, Caso Radilla: Decisión judicial y derechos humanos, Órgano informativo del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, SCJN, México, Núm., 56, Septiembre de 2011, pp. 2-7.

¿QUÉ SON LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD?, SCJN, México 2007, p. 9.

1. Documentos jurídicos y legislación.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Cámara de Diputados LXII Legislatura. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1_07Jul14.doc

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, (Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969), Depositario: OEA, Lugar de adopción: San José, Costa Rica, Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969, Vinculación de México: 24 de marzo de 1981. Ratificación, Entrada en Vigor: 18 de julio de 1978 – General, Publicado en el Diario Oficial de la Federación: 7 de mayo de 1981, Aprobada por el Senado: 18 de diciembre de 1980.

EXPEDIENTE SUP-JDC/20/2007, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 25-27. http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/30_SUP-JDC-20-2007.pdf

TESIS LXVII, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, SCJN, 2011.

TESIS NÚMERO LXIX, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Año 2011.