

LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMPETENCIA PARA SU TUTELA

Alcances y efectos de la jurisdicción en materia de derechos humanos

Manuel González Oropeza¹

Marcos del Rosario Rodríguez²

SUMARIO. PRIMERA PARTE. Interferencia entre la competencia federal y local en la tutela de los derechos humanos. Introducción; 1. El caso Veracruz y el surgimiento de la tutela constitucional a nivel local; 2. La expansión de los derechos humanos en las constituciones locales; 3. Colisiones en el ejercicio del control de constitucionalidad entre los Federación y el ámbito local: análisis de la sentencia de amparo directo 442/2013; 4. ¿Es compatible la tesis de la jurisdicción universal de los derechos humanos con la tesis de la competencia diferenciada según la norma que los regula dichos derechos humanos?; Conclusión.

SEGUNDA PARTE: Interferencia entre la competencia electoral y la jurisdicción de amparo. Consideraciones previas; 1. Caso Fernando Larrazábal; 2. La improcedencia del juicio de amparo en materia político- electoral; 3. La improcedencia de los asuntos político- electorales y su regulación en la Ley de Amparo vigente; 4. Fortalecimiento del juicio para la protección de los derechos político- electorales; 5. Elementos a considerar para una modificación del marco constitucional y legal en materia de derechos políticos; 6. Hacia una concentración (única) de la competencia y jurisdicción en la materia electoral; 7. Colisión de competencias entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción electoral (Caso Panamá); Conclusión.

PRIMERA PARTE. Interferencia entre la competencia federal y local en la tutela de los derechos humanos

Introducción

A partir de la reforma a la Constitución del Estado de Veracruz- de Ignacio de la Llave del 3 de febrero del 2000, la justicia constitucional a nivel local en nuestro país, ha venido en una constante evolución, desarrollando mecanismos de tutela orientados a fortalecer el funcionamiento y equilibrio inter- orgánico, así como para la tutela de los derechos fundamentales en el ámbito estatal.

Anteriormente a esta reforma, las vulneraciones de derechos humanos producidas en el seno del ámbito estatal, no se encontraban sujetas a una tutela

¹ Magistrado Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

² Secretario de Estudio y Cuenta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

eficiente, ya que toda violación que se expresara como agravios en demandas de amparo, debían ser directas y no planteadas como violaciones indirectas al orden constitucional³.

Es un hecho que el efecto que provocó la reforma veracruzana influyó y motivó a otras entidades, para diseñar mecanismos de control constitucional, dándole una nueva dimensión a la justicia constitucional, la cual, hasta antes de dicha reforma, era inexistente. No obstante, la mayoría de los Estados prefirió sólo contemplar controversias constitucionales y acciones abstractas de inconstitucionalidad, ya que sólo algunas entidades consagran juicios de protección de derechos humanos en su jurisdicción constitucional⁴.

³ Como referencia a lo expresado, vale la pena revisar el amparo en revisión 3112/88 resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 20 de febrero de 1990, conocido como el caso Elpidio Fontes Lagunes, en el cual el actor impugnó la reforma al artículo 130 de la Constitución de Veracruz, así como la reforma constitucional a los artículos 95, 98, 99, 104, 105 y 106 verificada el 27 de marzo de 1984 y su consecuente reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado. El quejoso reclamaba en concreto el auto de radicación del proceso penal 301/987 por el delito de encubrimiento por receptación. El quejoso manifestó en su demanda que: "siendo todos los residentes en el territorio veracruzano fieles guardianes o centinelas de que no se vulnera la Constitución Política del Estado de Veracruz", argumentó que la ley Orgánica del Poder Judicial se había aprobado a las 13:00 horas del 27 de marzo de 1984; es decir, una hora después de las reformas constitucionales aludidas, y en consecuencia, se había aprobado antes de la entrada en vigor de las reformas constitucionales que supuestamente le daban fundamento, por lo que el nombramiento del juez tercero de primera instancia del distrito judicial de Veracruz, respaldado en las citadas reformas legales y constitucionales, contrariaban la propia constitución del Estado, siendo igualmente inconstitucional el auto de radicación decretado por el juez. El agraviado alegaba una detención arbitraria por diez días acompañada de torturas con choques eléctricos. El juez segundo de distrito resolvió la causa, sobreseyendo el juicio de amparo el 6 de noviembre de 1987. En el juicio de garantías, el Poder Judicial del Estado argumentó que el juez de primera instancia no había sido nombrado con base en el Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, sino que derivaba del ejercicio de la facultad constitucional del Poder Ejecutivo de poder nombrar a los magistrados, contenida en el artículo 97 de la Constitución estatal. Más allá de las particularidades del caso, el ministro ponente Mariano Azuela Huitrón sostuvo en su proyecto, que fuera aprobado, la incompetencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de asuntos relacionados con violaciones exclusivamente a la Constitución estatal, ya que el juicio de amparo tiene como objetivo resolver cuestiones relacionadas con la violación directa a la Constitución. Este caso sin duda sirvió de antecedente para el establecimiento a futuro de medios de impugnación contra leyes y actos de las autoridades estatales que violasen la Constitución del estado. *El proceso de creación de la Constitución de Veracruz. Una aportación de Emilio O. Rabasa*, México, Biblioteca Jurídica Virtual IIJ- UNAM, (s.a) pp. 237- 238

⁴ Los estados de Chihuahua, Veracruz, Tlaxcala y Nayarit, prevén en sus marcos constitucionales locales mecanismos de tutela para la protección de derechos humanos, en Oaxaca se dota de competencia al Tribunal Superior de Justicia para que conozcan de las violaciones a los derechos humanos y sus garantías de las personas, sin que se especifique una vía expresa determinada, en Guerrero existe un amparo hábeas corpus denominado recurso extraordinario de exhibición de personas. Mientras que en los estados de Coahuila, Distrito Federal, Durango, Quintana Roo y Yucatán, si bien no cuentan con un juicio de protección de derechos humanos, si poseen un medio de tutela especializado para los derechos políticos de los ciudadanos, por lo que se puede decir, que sólo estos derechos humanos tienen un medio de salvaguarda expresa.

Cada vez son más los estados de la federación que han implementado medios de control constitucional⁵; en algunos de estos, los resultados han sido plausibles, tendiendo cada vez más a una eficacia mucho más acentuada, mientras que en otros casos, las figuras y mecanismos previstos en los textos constitucionales, carecen de verdadera eficacia, ya que no son recurridos por los habitantes de la localidad ante una violación a los derechos fundamentales o alteración del orden jurídico local.

Más allá de los resultados, es un hecho que la justicia constitucional local se ha vitalizado, y de alguna forma se sitúa en sintonía con las tendencias actuales del constitucionalismo, en el cual, los derechos humanos ocupan un lugar de prevalencia.⁶

Con la reforma a la Constitución Federal del 10 de junio de 2011, así como los distintos criterios jurisprudenciales establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con los alcances y límites de los derechos humanos, la justicia constitucional se encuentra ante un reto interesante, ya que su subsistencia y viabilidad estará condicionada a la compatibilidad que tenga con el bloque de derechos y con el ejercicio del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

Es por esto que, resulta indispensable trazar coordenadas de comunicación, para que los derechos humanos transiten de modo eficaz en todos los ámbitos de la estructura estatal, para lo cual habrá que dilucidar si esto es posible, y en tal caso, definir el cómo de dicha transición.

⁵ En la actualidad son 22 estados los que han desarrollado en sus constituciones locales, mecanismos de control constitucional: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Consultado en http://www.scjn.gob.mx/normativa/Paginas/Justicia_Const_Local.aspx

⁶ Ferrer MacGregor, Eduardo, *Hacia un derecho procesal constitucional local en México*, México, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Biblioteca Jurídica Virtual IIJ- UNAM, 2003, p. 230 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr11.pdf>

1. El caso Veracruz y el surgimiento de la tutela constitucional a nivel local

Como se señaló, el 3 de febrero del año 2000 se publicó en la gaceta oficial del Estado, la Ley No. 53, en la que se reformaban y derogaban diversos preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave⁷.

Esta modificación planteaba otorgar nuevas atribuciones al Poder Judicial del Estado, entre las que se encontraban el establecimiento de facultades de interpretación y salvaguarda de la supremacía constitucional local, a través de figuras como la acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, acción por omisión legislativa, la cuestión de inconstitucionalidad y la anulación de leyes que vulneren el orden constitucional local. De igual forma, se estableció un juicio de protección de derechos humanos, mediante el cual, se buscaba mantener la intangibilidad los derechos consagrados por la Constitución local⁸.

Además de lo anterior, una de las innovaciones de la reforma, fue la inclusión de un catálogo de “derechos humanos”, con la que se pretendía superar el limitado concepto de “garantías individuales” utilizado por la Constitución Federal (previo a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011), y ampliar el ámbito de ejercicio de los derechos a favor de las personas que habitan el estado de Veracruz, ya que algunos de dichos derechos incluidos en el listado de la Constitución veracruzana no se encontraban previstos en la Ley fundamental federal, tales como: el honor la intimidad y el desarrollo de la personalidad.

⁷ Cfr. González Oropeza, Manuel, *El proceso de creación de la Constitución de Veracruz. Una aportación de Emilio O. Rabasa, op. cit. p. 226-228*

⁸ Desde el Siglo XIX, los estados han diseñado estructuras constitucionales con características propias y distintas a las previstas en el modelo federal. Esto se debe en buena medida a que en las primeras constituciones estatales se despertó una noción de verdadera autonomía legislativa, de ahí que encontremos modelos singulares y de avanzada para su época. Un ejemplo es la Constitución Política del Estado de Veracruz del 25 de octubre de 1824, en la que se estableció un andamiaje muy particular en lo que hace al Poder Judicial estatal. El Constituyente del estado le confirió la administración de justicia a una sola persona, constituyéndose así un Poder Judicial unipersonal denominado Ministro Superior de Justicia. Si bien no dejaron de existir los jueces letrados o de primera instancia, en el texto constitucional no se hacía referencia a las atribuciones o facultades en concreto del Ministro Superior de Justicia, sólo que en él se depositaban las funciones jurisdiccionales del estado. A través de los distintos decretos que fueron expedidos se puede conocer las facultades atribuidas a esta figura, entre las cuales se puede destacar la función revisora de las sentencias de carácter criminal, la cual se realizaba sin que la necesidad de que se hubiese interpuesto algún recurso, ya que era un mecanismo unilateral de verificación de la resolución.

En lo que refiere a la estructura del Poder Judicial, este sufrió una modificación al crearse la Sala Constitucional, la cual, junto con el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, les fue atribuido el ejercicio del control constitucional local. En el caso de la Sala Constitucional, se le otorgó competencia para conocer del juicio para la protección de derechos humanos y de la cuestión de constitucionalidad, ya que en el resto de los medios de control, esta actúa como órgano de instrucción, siendo el Pleno del Tribunal el órgano encargado de resolver⁹.

En el caso del juicio para la protección de derechos humanos, este resultaba procedente en contra de actos de autoridad (excluyendo a los órganos del Poder Judicial local y particulares), que vulnerara los derechos de cualquier persona que habitara el estado, buscando contravenir los actos de efectos generales o concretos de la autoridad.

Como es sabido, la inclusión de este mecanismo de tutela de derechos fue sumamente controversial, comprensible a la luz del contexto en el cual fue implementado, ya que el Poder Judicial de la Federación era quien había poseído el control único de la constitucionalidad de los actos de autoridad –incluyendo federales y locales-, a través de la figura del juicio de amparo.

Derivado de la reforma constitucional de Veracruz, se presentaron diversas controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las cuales se buscaba revertir su contenido, ya que se consideraba que al haberse establecido medios de control constitucional y un mecanismo de tutela de derechos, se estaba invadiendo la esfera competencial del ámbito federal y del poder legislativo local.

El primer actor en presentar un procedimiento de controversia en contra de la citada reforma, fue el Ayuntamiento de Xalapa de Enríquez, identificada en el expediente 10/2000. En el escrito de demanda se impugnaba como concepto de invalidez las reformas emanadas del Poder Legislativo estatal y aprobadas por los

⁹ Casarín León, Manlio Fabio, *Derecho procesal constitucional veracruzano*, México, Biblioteca Jurídica Virtual IJ- UNAM, pp. 158- 162

ayuntamientos miembros del Constituyente permanente del Estado de Veracruz, por ser violatorias de los artículos 115, fracción IV, inciso c) y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En uno de los conceptos de invalidez, la parte actora aducía la violación del orden constitucional federal y local, ya que la Legislatura local había sustituido en sus funciones al Constituyente permanente, además de exceder sus propias facultades previstas en el artículo 130 de la Constitución veracruzana, toda vez que la función del procedimiento de reforma constitucional no conlleva la abrogación del texto constitucional, ni mucho menos regular aspectos que sólo le competen a un Poder Constituyente:

La creación de un nuevo orden constitucional es una "tarea que se encomienda a un poder distinto al "Constituyente Permanente y es un proceso que en "este caso iniciaría con la disolución del Congreso "Local y la convocatoria a elecciones de Diputados "a la Asamblea Local Constituyente, sin embargo, "para la creación de la Ley número 53, que es una "nueva Constitución, se recurrió a un "procedimiento diferente encomendando su "realización a un Poder Constituido, en "consecuencia debe declararse la invalidez de la "norma constitucional contenida en la mencionada "ley, por contravenir la Constitución General de la "República...

Este falaz agravio presupone la tesis de Carl Schmitt, el cual ha sido desmentido a nivel federal y estatal en las distintas reformas al texto constitucional, pues tal y como se resolvió por el máximo órgano, el poder revisor, tanto federal como en los estados de la federación, posee facultades plenas para diseñar la estructura de los órganos de poder, con los límites propios de cada ámbito. En el caso de los poderes revisores de los estados, el límite en su actuación está supeditado por los propios parámetros previstos en la Constitución Federal.

En otra demanda de controversia constitucional, identificada con el expediente 15/2000, el Ayuntamiento del Municipio de la Antigua, Estado de Veracruz, argumentaba la violación de un sinnúmero de preceptos, entre ellos los artículos 39, 40 y 116 de la Constitución Federal, en razón de que la reforma

vertida al texto de la constitución local, era en realidad una nueva constitución, y por esa razón, se estaba contrariando lo dispuesto en el citado artículo 116 constitucional, ya que los poderes del estado de Veracruz no se estaban organizando conforme a lo dispuesto por la propia constitución local¹⁰.

Un segundo concepto de invalidez expuesto, fue lo relativo a la violación del artículo 103 de la Constitución Federal, en el cual se regula la figura del juicio de amparo, el cual se erige como medio de control constitucional para revertir cualquier violación al orden jurídico y los derechos fundamentales. Conforme lo señalado por dicho precepto, la parte actora advirtió que el juicio de amparo debía ser sustanciado y resuelto por Tribunales de la Federación, disposición que no fue respetada por el Constituyente Permanente del estado al momento de efectuar la reforma en cuestión, por lo que invadía, de forma evidente, la competencia de la federación en el ejercicio único del control de constitucionalidad.

En ese mismo sentido, se esgrimió un argumento que parecía haberse agotado y diluido en el momento que se resolvieron estas controversias, la presunta "competencia federal" de los derechos humanos:

Por lo "que cualquier "derecho humano que se reserve el "pueblo de Veracruz" ya está incluido, ya forma "parte de la competencia federal. Es decir, es "innecesario que exista tal juicio de protección a "los derechos toda vez que su objeto forma parte "de la competencia de los tribunales federales.--- "Los tribunales federales tienen dentro de su "competencia las controversias que se susciten "por leyes o actos de autoridad que violen las "garantías individuales, las cuales abarca todos "los derechos que ampara la Constitución Federal "(entre los que destaca la garantía de legalidad, la "cual implica el respeto a toda ley), las leyes que de "ella emanan, y los tratados internacionales.

Lo anterior resulta igualmente una falacia, pues los derechos humanos nunca han sido facultades exclusivas de ningún ámbito de competencia, pues no son poderes que se otorgan, sino restricciones y obligaciones que se --- en todas

¹⁰ Cfr. Casarín León, Manlio Fabio, *Justicia constitucional. Retos y perspectivas*, México, Biblioteca Jurídica Virtual IJ- UNAM, 2009, pp. 394- 396

las constituciones, leyes o tratados internacionales restringen los poderes de cualquier autoridad.

En lo que refiere al otorgamiento de facultades para conocer de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa al Tribunal Superior de Justicia del Estado, se arguyó que era una clara violación al artículo 17 constitucional, en la que se prescribe que: *“no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona, asamblea o corporación ni depositar el Legislativo en un solo individuo”*, disposición que fue vulnerada –según la parte actora- al desconocer el principio general del Derecho que establece que nadie puede ser juez y parte, toda vez que en este supuesto el Tribunal juzgará sobre la base de una normatividad que el mismo ha elaborado”. De igual forma se argumentó que se rompía con la división de poderes, toda vez que el artículo 116 constitucional establece que: *“El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”*.

Este argumento perdió de vista que los tribunales, como intérpretes de la Constitución, podían dictar lineamientos a las autoridades administrativas, con el objeto de aplicar la disposición constitucional que, como norma superior debería prevalecer sobre las leyes secundarias, aun cuando estas no hubieren sido expedidas.

En la demandas de controversia constitucional identificadas con los expedientes 16/2000, 17/ 2000 y 18/2000, presentadas por los ayuntamientos de los municipios de Córdoba, Tomatlán y San Juan Rodríguez Clara, se recurrió a los mismos conceptos de invalidez vertidos por en la demanda 15/2000.

El 9 de mayo de 2002, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió (por mayoría de votos) las controversias constitucionales anteriormente mencionadas, estimando que el juicio para la protección de derechos humanos sólo se limita a salvaguardar la normativa local a través de un

órgano instituido por la propia Constitución, como lo es la Sala Constitucional, sin que esta cuente con atribuciones para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales (derechos humanos) previstas en la Constitución Federal; diferenciándose además de lo señalado, en que el instrumento de tutela local prevé la reparación del daño, característica que lo distingue del juicio de amparo federal.

En el resto de los conceptos de invalidez que fueron presentados a través de las controversias citadas, el Pleno señaló que no existía violación alguna al orden jurídico constitucional, puesto que los estados de la federación poseen plena autonomía para organizar sus poderes conforme a la Constitución de cada uno de ellos, y específicamente el Poder Judicial tiene la atribución para estructurar a sus tribunales mediante las reglas que señalen dichos ordenamientos locales; *ergo*, el diseño creado en la reforma constitucional del estado de Veracruz, se ajustaba perfectamente al ámbito competencial del Constituyente Permanente local, sin que se invadiera esfera alguna de la Federación.

Derivado de la resolución de dichas controversias, se configuró la Tesis XXXIII/2002, al cual dispone:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADIR LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL.

De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución Local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los

tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución Local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reserven implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la propia Constitución Estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal.

Con esta tesis, la Suprema Corte estableció un precedente importante para el desarrollo de la justicia constitucional, definiendo que todo mecanismo de tutela de derechos y de salvaguarda local sería constitucionalmente válido, en la medida que preserve su contenido, y no pretende abarcar otros ámbitos espaciales y territoriales de validez, pero no fue tan progresiva en lo que refiere a los derechos humanos, ya que la delimitación reconocida por la Suprema Corte en su resolución, los sitúa dentro de parámetros competenciales que se aleja del reconocimiento universal que poseen por el hecho de ser derechos humanos¹¹.

Posteriormente, se sometió a la competencia del máximo órgano jurisdiccional del país, una contradicción de tesis identificada con el expediente 350/2009, la cual fue planteada por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, a partir de los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa, Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil y Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil, en

¹¹ Por tanto, lejos de resolverse el problema de la delimitación competencial, la resolución del asunto de mérito reviste mayores niveles de complejidad. En este sentido ¿por qué no hablar de una nueva y moderna dogmática de los derechos fundamentales, cuya tutela se encuentre a cargo de los tribunales federales y locales a través de un amparo evolucionado, que consagre adicionalmente a su estructura actual los procesos de habeas data y amparo contra particulares? A este respecto, sostengo que a la luz del Estado Democrático de derecho no podemos permitir una protección desigual a los derechos fundamentales, atendiendo a los niveles de competencia, pues tal y como hemos visto, el nivel de discusión de estos derechos trasciende a la esfera de los estados, puesto que se trata de una decisión de constituyente mexicano. *Ibidem* p. 397

relación a la procedencia o improcedencia del juicio de amparo directo contra las sentencias dictadas por ella, en los juicios de protección de derechos humanos¹².

Esta contradicción tenía como antecedente la tesis aislada dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Séptimo Circuito con registro 792 del Tomo XXVI/2007, de la Novena Época, la cual señala lo siguiente:

SENTENCIAS DICTADAS POR LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LOS TRIBUNALES DE AMPARO CARECEN DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR AQUÉLLA AL RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado jurisprudencialmente que en el Estado mexicano existen cinco órdenes jurídicos, a saber: el constitucional, el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el municipal. En cuanto al ámbito estatal se ha desarrollado un fenómeno singular en algunas entidades federativas, como Veracruz, en el sentido de que cuentan con una Sala Constitucional encargada exclusivamente del control de la constitucionalidad local; a ese orden jurídico estatal se le ha denominado teóricamente: Constitucionalismo local. Así, entre los diversos mecanismos jurídicos de control constitucional local en el Estado de Veracruz se encuentra el juicio de protección de derechos humanos, regulado en los artículos 4, 56, fracciones I y II, y 64, fracción I, de su Constitución Política; preceptos que han sido interpretados por el citado Tribunal Pleno en el sentido de que la competencia que la Constitución Local otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicho Estado se circunscribe a conocer y resolver el mencionado juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución local. Derivado de esa premisa, estableció una diferencia sustancial entre aquel juicio y el de amparo, consistente en que el primero se limita sólo a proteger derechos humanos que la Constitución de la entidad federativa reserva a sus gobernados, mientras que el juicio de amparo, tutelado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende la protección de garantías individuales establecidas en el Pacto Federal. Acorde con lo anterior, en las sentencias dictadas por la Sala Constitucional mencionada al conocer del juicio de protección de derechos humanos, el tema de fondo no lo constituye la violación a garantías individuales, sino la relacionada con los derechos humanos previstos en la citada Constitución Local; por ende, los tribunales de amparo carecen de competencia para conocer de la impugnación de dichas sentencias, sin que ello implique una denegación de justicia, pues se trata del reconocimiento y respeto a la autonomía de la Sala Constitucional mencionada para realizar sus funciones como órgano encargado del control de la constitucionalidad local, específicamente en materia de violación a derechos humanos.

¹² Cfr. Casarín León, Manlio Fabio, *El futuro del control constitucional local: Comentarios a la contradicción de tesis 350/2009*, México, Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 24, IJ- UNAM, 2011, p. 309

Se puede advertir, que en dicho criterio se establece principalmente que los Tribunales de amparo carecen de competencia para conocer de la impugnación de las referidas sentencias, sin que ello implique una denegación de justicia, al tratarse del reconocimiento y respeto a la autonomía de la Sala Constitucional como encargada del control de la constitucionalidad local, específicamente en materia de violación a derechos humanos¹³.

Este resolutive sin duda devolvía la autonomía a los estados en materia de administración de justicia y tutela constitucional en sus respectivos ámbitos, cortando una inercia emergida años atrás de concentrar la revisión por parte de la federación de las actuaciones jurisdiccionales locales.

Es relevante señalar, que el hecho que las resoluciones dimanadas de órganos que ejercen control jurisdiccional de la constitución a nivel local no sean susceptibles de revisión, no implica denegación de justicia, puesto que se tratan de sentencias terminales o de cierre del sistema, puesto que dentro del ámbito de sus competencias, estos controles resuelven de forma definitiva cualquier afectación o controversia en lo que refiere al contenido del texto constitucional estatal.

En la resolución de la contracción de tesis 350/2009 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con una mayoría de 10 votos a favor y uno en contra, decidió en el sentido que debe prevalecer el criterio de procedencia del amparo directo ante los tribunales colegiados de circuito en contra de las sentencias dictadas por la Sala Constitucional de Veracruz, en lo que hace al juicio para la protección de derechos humanos.

El argumento predominante esgrimido a favor de someter a revisión por parte de los Tribunales Colegiados las sentencias vertida por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, y de forma análoga los órganos encargados de la tutela constitucional en otros estados, fue el

¹³ *Ibidem* p. 314

hecho de que los Tribunales de amparo fungen como jueces de la Constitución, y por ende, en caso de que exista una violación al orden constitucional del Estado Mexicano, es por vía del juicio de amparo que se debe mantener su vigencia, sobre todo en materia de derechos humanos.

De ahí que se considerara un riesgo que en aras del desarrollo de la justicia local, exponer la eficacia de los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

El reto hoy en día de los medios de control constitucional local consiste, que con independencia de que sus resoluciones no sean terminales, éstas estén lo suficientemente legitimadas, para que ante cualquier revisión ulterior, se confirme que la valoración esgrimida en ellas, posee los parámetros cualitativos para ser considerada válida constitucionalmente hablando.

2. La expansión de los derechos humanos en las constituciones locales

Derivado de desarrollo jurisprudencial en la materia, se desprende la noción de que la Constitución Federal es el fundamento sobre el cual las constituciones locales pueden reconocer derechos humanos; es decir, los estados pueden aumentar su catálogo de derechos en aras de favorecer a la persona. Por ende, la restricción en esta facultad de libre configuración legislativa radica en el establecimiento de límites o restricciones a derechos que se encuentran consagrados en la ley fundamental. De hecho, la Constitución de Veracruz hace lo que ninguna Constitución del país ha logrado, reconocer derechos por sentencia judicial y no sólo por consagración legislativa, tal y como lo prevé el artículo 4º de dicha constitución local¹⁴.

¹⁴ El artículo 4º de la Constitución Política del Estado Veracruz- Llave establece:

El hombre y la mujer son sujetos de iguales derechos y obligaciones ante la ley. La libertad del hombre y la mujer no tiene más límite que la prohibición de la ley; por tanto, toda persona tiene el deber de acatar los ordenamientos expedidos por autoridad competente. Las autoridades sólo tienen las atribuciones concedidas expresamente por la ley. En materia penal el proceso será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación y tendrá por objeto el esclarecimiento de

Una vez reconocida la atribución de los estados para establecer los modelos de control constitucional que consideren más pertinentes, supeditándose al ámbito de su competencia, se han desarrollado una serie de esquemas diversos entre sí (en 22 estados de la federación), en los la salvaguarda del orden constitucional se han convertido en el objetivo común de estos medios de control local.

Previo a la inserción del bloque de derechos humanos¹⁵, las constituciones locales iniciaron una tendencia de apertura y de armonización, reconociendo no sólo derechos humanos que figuraban en la nómina de la Constitución Federal¹⁶, sino otros que se contemplaban en Tratados Internacionales. Este activismo de las legislaturas en materia de derechos humanos fue abonando –sin duda- en la expansión de la vigencia de los derechos humanos, sobre todo si se tiene en cuenta – tal y como se advirtió- que en muchas entidades ni siquiera existía un catálogo de derechos.

los hechos, proteger al inocente, evitar que el culpable quede impune y asegurar que se reparen los daños causados por el delito.

Toda persona es inocente en tanto no se le declare culpable mediante sentencia del juez de la causa que no haya conocido el caso previamente, y ante quien se desarrollará todo el juicio, incluyendo el desahogo y valoración de pruebas. Esta función judicial de ninguna manera será delegable. Cualquier prueba obtenida en violación de derechos fundamentales será nula.

Habrán jueces de control que garanticen los derechos de los imputados y de las víctimas y decidan sobre las medidas cautelares en los términos de la ley de la materia. La prisión preventiva sólo procederá cuando otras medidas no sean suficientes en los términos de las leyes. La legislación ordinaria preverá medios alternos para la solución de controversias, y los requisitos para su aplicación. El Estado organizará el servicio de defensoría pública que deberá contar con calidad y profesionalismo, especialmente en la defensa de los justiciables pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

Los habitantes del Estado gozarán de todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado, sin distinción alguna de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social.

Las autoridades del Estado, en su respectiva esfera de atribuciones, tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece esta Constitución; así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos. La violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, en términos de ley.

¹⁵ Derivado de la resolución de la contradicción de tesis 293/11, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que los derechos reconocidos en la Constitución Federal y Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte, constituyen un bloque que sirve como parámetro de validez para la actuación de toda autoridad.

¹⁶ Un ejemplo es la Constitución de Sinaloa reformada de 2008, en la que no sólo se estableció un listado de derechos, sino que se estableció el deber de todo juez del estado, para aplicar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

La reforma constitucional del año 2000 en el estado de Veracruz, no sólo evidenció la trascendencia de reconocer derechos de las personas que habitan en las entidades federativas, sino el deber ineludible de estos en la tutela efectiva de los derechos humanos. La Tesis XXXIII/2002 y los criterios subsecuentes emitidos en ese sentido, extrajeron de la competencia federal la exclusividad –mal interpretada- de la protección de los derechos humanos, permitiendo que en el ámbito de sus atribuciones, las constituciones locales desarrollaran mecanismos de defensa. Si bien, la delimitación competencial define los alcances de estos medios estatales, comenzó a generarse un esbozo de jurisdicción transversal de los derechos humanos.

Con la reforma constitucional del 10 de junio del año 2011, aunado a los criterios jurisprudenciales entorno a la misma emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Expediente varios 912/2010 y la resolución de la contradicción de tesis 293/11), los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales se han erigido como parámetros de validez supremos, por lo que cualquier acto de toda autoridad debe tender a su promoción y defensa eficaz.

El Pleno de la Suprema Corte dando seguimiento sus propios precedentes, emitió la tesis 23/2012, derivada de la sentencia que resolvió la acción de inconstitucionalidad 8/2010, en la que se confirmó la validez de establecer un tribunal constitucional, así como un sistema de medios para exigir la forma de organización de los poderes y la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito estatal, tomando en consideración estos nuevos parámetros de constitucionalidad que fueron vertidos con la reforma constitucional del 2011:

La superioridad de la Constitución de cada Estado de la Federación sobre el resto de sus normas internas, tiene fundamento en los artículos 40, 41, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que resulta válido establecer un tribunal y un sistema de medios para el control constitucional local, que tenga por finalidad controlar y exigir judicialmente la forma de organización de los Poderes estatales, en cuanto a su régimen interior y la promoción, respeto,

protección y garantía de los derechos humanos, en el ámbito del orden estatal, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal.

Este criterio viene a reiterar el papel determinante de los estados en la defensa del orden constitucional, especialmente como promotores de la vigencia de los derechos humanos, conforme el *principio pro persona*¹⁷ previsto en el artículo 1º de la Constitución Federal.

Ahora bien, ¿pueden existir distinciones y grados de control en materia de derechos humanos en razón de la competencia (federal y estatal)?

Este cuestionamiento adquiere trascendencia a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, y en concreto con lo dispuesto en el citado artículo 1º. Si bien, los derechos humanos habían encontrado una solvencia parcial con su reconocimiento y expansión en los textos constitucionales estatales, era necesario que la prevalencia de su vigencia se expresara desde la Ley fundamental.

Del tercer párrafo del artículo primero se desprende, la obligación que tiene toda autoridad en relación con los derechos humanos:

(...)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes (...)

Esta obligación se puede dividir en dos vertientes:

¹⁷ Cfr. Castilla, Karla, *El principio pro persona en la administración de justicia*, México, Revista Cuestiones Constitucionales, Número 20, IIJ- UNAM, 2011

1. La obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de forma amplia.
2. La obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme al ámbito competencial.

A partir de la reforma constitucional del 11 de junio de 2011, el principio *pro persona* y otros principios fundamentales fueron reconocidos explícitamente en el texto constitucional federal, trayendo consigo nueva claves y dinámicas para el Estado. Anteriormente el actuar de toda autoridad se sustentaba en el principio de legalidad, sin advertir la existencia de otros principios, toda vez que al no estar explícitos, carecían –bajo una noción equivocada- de vinculatoriedad.

La obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos¹⁸, garantiza la prevalencia y vigencia de los derechos humanos en todos los ámbitos, pues no se limita a un tipo de autoridad, función y competencia determinada, ya que vincula a todos los órdenes gubernamentales y entidades públicas del Estado.

En tal sentido, para que las autoridades puedan traducir su actuar en clave de derechos humanos, deben proyectar e impulsar la vigencia y primacía de los derechos humanos.

- (1) La Obligación de proyectar e impulsar la vigencia y primacía de los derechos humanos de forma amplia, implica la maximización permanente por parte de la autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Esta acción de preservación de los derechos humanos por parte de la autoridad, se efectúa sin considerar instancias, grados o ámbitos, puede

¹⁸ Cfr. Ferrer MacGregor, Eduardo, *La obligación de respetar y garantizar los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Análisis del artículo 1° del pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano*, Santiago, centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, 2012 <http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v10n2/art04.pdf>

resultados positivos o negativos. Si bien, el principio *pro persona* debe imperar en toda función del estado, es un hecho que eludir las reservas y formalidades legales, puede producir una merma en el principio de legalidad, lo cual se traduciría en falta de certeza y seguridad jurídica.

- (2) La Obligación de proyectar e impulsar la vigencia y primacía de los derechos humanos conforme el ámbito competencial, se sostiene en la misma premisa de preservar los derechos humanos y el principio *pro persona*, pero limitando su actuación conforme a las atribuciones y competencias conferidas.

Bajo esta posición, pueden existir, en razón de la competencia diferencias en el grado e intensidad para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Sin duda, esta vertiente es mucho más deferente con el principio de legalidad, pero puede -en casos en los que peligre la vigencia de un derecho- limitar y reducir el margen de actuación eficaz de una autoridad.

Este aspecto resulta de suma importancia, pues confronta la noción de la vigencia transversal de los derechos humanos¹⁹, con el principio de legalidad y la aplicación irrestricta de los ámbitos de competencia.

A nivel jurisdiccional, se sigue deliberando sobre la existencia o no de la facultad que poseen los estados para reconocer y ampliar derechos humanos en sus constituciones, así como de la "competencia" de la federación para reconocer y tutelar los derechos humanos reconocidos en el bloque de derechos humanos, integrados por Constitución Federal, Tratados Internacionales y jurisprudencia de la Corte Interamericana. Esto ha generado colisiones entre el ámbito federal y

¹⁹ Cfr. Magendzo, Abraham, *Los derechos humanos. Un objetivo transversal del currículum*, México, Biblioteca Jurídica Virtual IJ- UNAM, (s.a) <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1843/9.pdf>

local, sin que exista hasta la fecha parámetros interpretativos que permitan definir con precisión en algunos casos, los límites y alcances de la jurisdicción en materia de derechos humanos.

3. Colisiones en el ejercicio del control de constitucionalidad entre la Federación y el ámbito local.

Con los criterios dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la delimitación y alcances en el ejercicio del control constitucional por parte de los estados, parecía que las probabilidades de colisión entre el ámbito federal y local sería poco factible. La realidad es que, tratándose de casos en los que los derechos humanos se ven inmiscuidos, aún existen resabios por parte de los órganos jurisdiccionales de la Federación por preservar la tutela exclusiva.

El criterio doctrinal y jurisprudencial que había prevalecido hasta antes de la entrada en vigor de la mencionada reforma del 10 de junio de 2011, y la activación del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad derivado del Caso Rosendo Radilla, era que sólo el Poder Judicial de la Federación era el único que podía ejercer un control de tutela sobre la Constitución y los derechos humanos, pero a partir de este caso contra México, la redacción del artículo 133 adquiere su real significado.

La participación de los jueces locales se limitaba a la aplicación de la jurisprudencia dictada por los tribunales federales, pero no contribuían en el ejercicio del control constitucional. El Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo en su célebre artículo "Lo confuso del control difuso"²⁰ afirmaba que, existía un control difuso parcial por parte de los jueces de los estados, ya que al momento de resolver un conflicto se tenía que acudir a la jurisprudencia emitida por los órganos competentes, y aplicarla en el caso concreto.

Esta interpretación del artículo 133 constitucional se alejaba de la dimensión real del control difuso, en el cual los jueces locales poseen la facultad

²⁰ Cfr. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Lo confuso del control difuso de la Constitución, propuesta de interpretación del artículo 133*, México, Revista de la Facultad de Derecho de México, 2005

de inaplicar disposiciones estatales, que sean contrarias a la supremacía de la Constitución Federal. La variante que trajo consigo el control de constitucionalidad y convencionalidad inserto con la Tesis varios 912/2010, radica en la obligación que tiene todo juez de hacer una interpretación conforme en sentido amplio y en sentido estricto como primer paso, buscando generar una armonización y conciliación entre las normas jurídicas nacionales y convencionales, para que de esta forma se aplique la norma o criterio interpretativo más favorable a la persona, sólo en caso que esto no sea posible, se procederá a inaplicar la norma²¹.

Por ende, el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad implica un mayor esfuerzo argumentativo que el control difuso de constitucionalidad (ordinario), el cual se basa en la acción de inaplicar, ante la presunción de inconstitucionalidad de una norma.

Con la Tesis varios 912/2010, se creó una coexistencia de controles que anteriormente no existía. Previo a la reforma constitucional del año 2000 en el estado de Veracruz- Llave, tal y como se señaló, sólo existía el control de constitucional ejercido por parte de los órganos del Poder Judicial de la Federación para llevarlo a cabo (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito), el cual comprendía los temas de vulneración al orden constitucional y a los derechos humanos, que se suscitaban tanto en el ámbito federal como en el estatal.

De ahí -tal y como se advirtió-, la coexistencia entre los mecanismos de control constitucional federal y local hayan generado tensiones, las cuales se han acentuado como la ubicación de los derechos humanos como factores de primacía constitucional en el sistema jurídico mexicano, y particularmente con el establecimiento del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

Esto se explica la razón de que el control de convencionalidad se cimiente en una competencia única, en la cual -sin importar el grado, materia y cuantía-,

²¹ Cfr. Ferrer MacGregor, Eduardo, *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*, México, Biblioteca Jurídica Virtual IIJ- UNAM <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/14.pdf>

todo juez está obligado a hacer un *test* de validez de las normas aplicables al caso, a la luz del bloque de derechos humanos previstos en la Constitución Federal, Constituciones locales, Tratados Internacionales y jurisprudencia interamericana.

La existencia de una obligación *ex officio* por parte de todo juez²², consistente en la salvaguarda de la vigencia del orden constitucional y convencional, tal y como lo estableciera en una primera instancia la Corte Interamericana en la sentencia del Caso Rosendo Radilla, y confirmada posteriormente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al momento de analizar el contenido de dicha sentencia, debe considerar que tal ejercicio tiene que materializarse de forma gradual, atendiendo a la competencia y grado de cada juez, no así en lo que respecta a la materia, ya que todas son susceptibles de ser sometidas a una valoración de constitucionalidad y convencionalidad.

La Corte Interamericana desde la emisión del voto razonado del entonces Juez *ad hoc* Eduardo Ferrer MacGregor en *el Caso Cabrera- Montiel vs. México*²³, hasta en los más recientes casos como *Gelman vs. Uruguay*²⁴, ha señalado que el ejercicio del control difuso de convencionalidad no está sujeto a excepciones, explicando que dicho control debe atemperarse conforme la estructura competencial de cada país.

La existencia de diversos ámbitos de control no tiene porque conllevar necesariamente a parálisis o colisiones. Por el contrario, en la medida de que esté definido los cauces y alcances de su competencia, se podrá tener un mejor sistema de protección del orden constitucional.

Pareciera que a partir de la exigencia de aplicar el control *ex officio*, la mayoría de los jueces siguen supeditados a la esfera de su competencia, y que

²² *Ídem.*

²³ *Ídem.*

²⁴ Véase la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Caso *Gelman vs. Uruguay*, Supervisión de cumplimiento de sentencia.
http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf

está obligación de tutela permanente de los derechos humanos estuviere condicionado a los alcances de sus facultades.

De ahí que sea necesario definir conforme a las facultades de cada juez, hasta qué punto es viable realizar una armonización con los parámetros de convencionalidad, y hasta qué punto es deseable inaplicar una norma jurídica – como último recurso- cuando se está en riesgo la vigencia de un derecho humano determinado.

En este sentido, pareciera que la Corte Interamericana desde el *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*²⁵, hubiese reconocido una especie de jurisdicción universal de los derechos humanos, y que ante cualquier afectación en su vigencia, toda autoridad jurisdiccional investida como juez de convencionalidad del sistema, actuara *ipso facto* para contener esa vulneración.

Por eso, la noción de gradualidad pudiera parecer como una deferencia a los sistemas de control de cada país, pero en ciertos casos, y en determinados derechos humanos, la obligación de proyectar e impulsar la vigencia y primacía de los derechos humanos de forma amplia se vuelve indispensable, como en el caso que a continuación se analizará.

Análisis de la sentencia de amparo directo 442/2013

Derivado de la sentencia interlocutoria dentro del expediente 87/2012 dictada el día 28 de febrero de 2013 por parte de un Juez mixto de primera instancia, con sede en Huajicori, Nayarit, en la que se declaró procedente la convivencia provisional de un menor con su padre, la madre promovió en su carácter de representante legal de su menor ante la Sala Constitucional Electoral del Estado de Nayarit un juicio de protección de derechos fundamentales previsto en la Constitución Política, así como en la Ley de Control Constitucional del Estado, con

²⁵ Véase la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de septiembre de 2006. Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

el fin de revocar el sentido y efecto de dicha resolución, pues consideraba resultaba perjudicial para la estabilidad emocional del menor.

El 11 de marzo del 2013, el Magistrado Presidente de la Sala Constitucional Electoral admitió la demanda y concedió la suspensión solicitada por la actora. Una vez que transcurrieron las etapas correspondientes, el 13 de mayo del mismo año, se resolvió sobreseer el juicio, ya que se actualizaba una de las causales de improcedencia prevista en el artículo 22, fracción VI, de la Ley de Control Constitucional.

En su resolutivo, la Sala Constitucional Electoral estimó que el juicio de protección de derechos fundamentales fue diseñado por el Poder Reformador del Estado como un medio extraordinario de defensa, cuya finalidad es mantener el orden constitucional, de ahí que no pueda acudir a esta instancia cuando en el denominado fuero común se otorgue remedio legal, a través del que sea posible reparar el perjuicio alegado por la parte legitimada.

De igual forma señaló que el principio de definitividad contenido en la Ley de Control Constitucional del Estado de Nayarit, no sólo se refiere a la determinación de una autoridad con la cual se resuelva la controversia en lo principal, sino que su connotación es más amplia y deberá ser entendida como el acto a través del que se causa al gobernado un agravio y éste ya no tiene oportunidad de defensa en el orden común. En tal sentido, la Sala afirmó que al existir una norma que contempla una instancia reparadora, la parte quejosa estaba facultada y obligada para interponer y plantear el recurso de apelación previsto en la legislación civil, porque a través de ese medio de impugnación pudo haber obtenido una posible revocación o modificación del acto reclamado.

La Sala concluyó en su resolutivo que, conforme al principio de definitividad que rige al juicio para la protección de los derechos fundamentales del estado de Nayarit, la quejosa debió agotar el recurso referido, dado que con su interposición las violaciones cometidas en la interlocutoria reclamada podrían ser subsanadas, al resolverse la referida apelación, es decir, contra esa sentencia, debió agotar el

recurso ordinario citado con anterioridad, antes de intentar el presente juicio de protección de derechos fundamentales.

Como se puede advertir, la Sala Constitucional y Electoral dio preponderancia a los causales de improcedencia previstos por las disposiciones locales, sin entrar a la razón de fondo expresada por la actora, en este caso la protección del interés superior del niño²⁶.

Derivado de este sobreseimiento, la actora decidió controvertir la resolución dictada por la Sala Constitucional Electoral por vía de amparo directo, arguyendo la validez de su pretensión, en razón de que existían los elementos suficientes para declarar insubsistente la sentencia impugnada.

La demanda fue admitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, y en sus considerandos, el órgano jurisdiccional fue advirtiendo que el tema era de suma trascendencia, pues se trataba – como se señaló- de la posible afectación a la esfera jurídica de un menor, cuyos derechos son considerados constitucional e internacionalmente como superiores, y que en este caso podrían verse vulnerados.

En el estudio de fondo realizado por el Tribunal Colegiado, se advirtió que la representante legal del menor en su escrito de demanda de amparo consideró violados en su perjuicio los artículos 1º, 4º, 14, 16 y 133 de la Constitución Federal y 9º de la Convención sobre los Derechos del Niño.

De igual forma, en la demanda se hizo alusión a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente Varios 912/2010, en lo que hace a la obligación *ex officio* que tienen las autoridades jurisdiccionales para llevar a cabo el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, debiendo tomar en cuenta lo previsto por la Convención Americana, así como la jurisprudencia vertida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

²⁶ Garrido Álvarez, Ricardo, *El interés superior del niño y el razonamiento jurídico*, México, Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho, Núm. 7, Biblioteca Jurídica Virtual IIJ- UNAM, pp. 117- 134

En su escrito, la quejosa señaló que con su actuación, la Sala Constitucional no estaba considerando el contenido de la norma protectora de los derechos fundamentales, permitiendo la vulneración de los derechos del menor, pues su integridad psíquico emocional se encontraba en riesgo permanente ante la resolución interlocutoria emitida en una primera instancia.

En ese sentido, el Tribunal Colegiado pareciera que a diferencia de la Sala Constitucional Electoral, si advirtió en una parte de sus considerandos que, ante la violación de un derecho humano –y en este caso un derecho de carácter superior-²⁷, la autoridad jurisdiccional debe ser proactiva, y no abstenerse de ejercer una tutela efectiva, tal y como la promovente lo plantea en su demanda de amparo. Es decir, que de alguna forma se actuara conforme los cánones del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad y del principio *pro persona*.

Posteriormente a esta reflexión, el Tribunal Colegiado en sus considerandos se decantó por determinar la competencia correspondiente, y no por resolver la posible vulneración a los derechos del menor.

Señaló que, los preceptos señalados como violados por parte de la actora, al encontrarse reconocidos en la Constitución Federal, la tutela de los mismos debe ser conocimiento de los órganos de amparo y no de la Sala Constitucional Electoral. Ya que la materia del juicio para la protección de los derechos fundamentales interpuesto por la actora, abarca cualquier acto, hecho u omisión de cualquier autoridad, en los que se conculque los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución local del estado de Nayarit, por lo que no puede ser materia de este mecanismo de tutela actos que vulneren derechos humanos establecidos en la Constitución Federal, y tal como ocurrió en el caso en cuestión.

De conformidad con los artículos 103, fracción I y 107, fracción III, inciso b) constitucionales, y 107, fracción V de la Ley de Amparo, ante una vulneración de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano, es competencia exclusiva del

²⁷ *Ídem.*

Poder Judicial de la Federación garantizar la vigencia de estos a través del juicio de amparo.

Bajo esta consideración -arguyó el Tribunal Colegiado-, la autoridad competente para conocer del caso es el Juez de Distrito, a través del amparo indirecto, ya que la materia de control de este la constituyen: *las normas generales, actos y omisiones de las autoridades que vulneren derechos humanos*.

En concreto, el hecho de haber impugnado una sentencia interlocutoria, en la cual se aduce la violación a derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, llevó al Tribunal Colegiado a determinar que el mecanismo para protegerlos es el juicio de amparo, y no un medio de defensa local. Por ende, señaló que la Sala Constitucional Electoral no debió conocer del acto reclamado a través del juicio de protección de derechos fundamentales²⁸.

En sus resolutivos, el Tribunal Colegiado dejó insubsistente la resolución emitida por la Sala Constitucional Electoral, y ordenó se enviara las constancias del juicio a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en materia civil, administrativa y de trabajo y de juicios federales en el estado de Nayarit, para que por su conducto se hiciera llegar al Juez de Distrito en turno, para que conociera y resolviera el asunto a través del amparo indirecto.

Este caso resulta relevante, pues muestra que ante la posible violación de un derecho humano, se sigue optando en primera instancia, por definir cuál es el ámbito de competencia que corresponde, y consecuentemente aplicar el mecanismo de tutela.

De ahí la importancia -como se señaló- en delimitar los alcances de la competencia de las autoridades para el ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad, ya que al menos en este caso, pareciera que el principio *pro*

²⁸ Se fue consecuente con el criterio último emitido por la SCJN en la contradicción de tesis 359/2009, en el que se ubicó la existencia de los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, para de esta forma hacer ubicar el caso dentro del parámetro del juicio de amparo federal. Lo que no necesariamente sea consecuente con la exigencia de toda autoridad de garantizar los derechos humanos, especialmente aquellos de interés superior.

persona se vio mermado por factores de procedibilidad y competencia de la autoridad para conocer de una Litis.

4. ¿Es compatible la tesis de la jurisdicción universal de los derechos humanos con la tesis de la competencia diferenciada según la norma que los regula dichos derechos humanos?

Desde los orígenes del modelo federal en los Estados Unidos de Norteamérica, los padres fundadores hablaban sobre cuál esfera competencial -la federal o estadual- era la indicada para reconocer y proteger los derechos fundamentales²⁹.

En el caso mexicano, el monopolio – tal y como se advirtió anteriormente- en la protección de los derechos humanos lo tuvo el Poder Judicial de la Federación durante buena parte del Siglo XIX y el Siglo XX, excluyendo a los estados de fungir como salvaguardas desde el ámbito de sus competencias.

No se debe olvidar que al igual que ocurrió en los Estados Unidos de Norteamérica, la protección de la esfera jurídica de las personas en un primer momento fue detentada por las constituciones locales.

El sistema federal previsto en nuestro país, se cimenta en un modelo de facultades expresas y residuales que distan en su estructura y aplicación del modelo federal americano³⁰.

A diferencia de los Estados Unidos, en México el sistema de competencias está determinado no sólo por lo que establece el artículo 124, depositario de la cláusula residual, sino que existen otros preceptos que van delineando las atribuciones de la federación y los estados. Tal es el caso de los artículos 73, 115, 116, 117, 118, 119, 120 y 121, los cuales acotan el ámbito de facultades de los estados en relación a la federación.

²⁹ DRAHOZAL Christopher, *The supremacy clause*, Ed. Jack Stark, USA, 2004, p. 30

³⁰ Cfr. González Oropeza Manuel, *La necesidad de un nuevo diseño constitucional de competencias gubernamentales*, México, Biblioteca Jurídica Virtual III- UNAM, 2006 <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/constit/pdf/6-302s.pdf>

El principio de facultades residuales contenido en el citado artículo 124 reza lo siguiente:

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Siguiendo en estricto sentido lo dispuesto por este artículo, y antes de entrar a un análisis sobre la universalidad de la jurisdicción de los derechos humanos, se puede dilucidar que los estados no pueden ejercer las atribuciones que han sido referenciadas explícitamente a la federación.

Tratándose de la materia de derechos humanos, pareciera que lo expresado por el artículo 1º de la Constitución Federal, inhibe a los estados para reconocer derechos humanos. Se sabe que esta postura fue superada con la validación que hiciera la Suprema Corte en el caso Veracruz, pero en la práctica, todavía se siguen dando casos en los que prevalecen criterios competenciales.

En el caso de la sentencia de amparo directo 442/2013, se estableció que los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal sólo pueden ser protegidos por aquellos medios de control constitucional que han sido diseñados para ello, es decir, los artículos 103, fracción I y 107, fracción III, en los cuales se regula el juicio de amparo.

Conforme a un criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte, se delimitó el ámbito espacial de los controles constitucionales locales, señalando que estos sólo podrían conocer de cuestiones constitucionales tomando como parámetro sólo a su ley fundamental, buscando evitar invasiones de esferas competenciales. Sin embargo, esta criterio de demarcación jurisdiccional vertido por la Corte olvida que, la regulación en materia de derechos humanos es única, y no modular, porque el país es una sola nación.

Los alcances de estos criterios a la luz de lo dispuesto por la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio del 2011, así como por la sentencia del Caso Rosendo Radilla, parecieran ya no operar, pues se ubican por encima de cualquier esfera competencial. Sus efectos son

transversales, de ahí que en aras de garantizar su eficacia, la obligación de salvaguardia se extienda para toda autoridad.

Dicha obligación no sólo dimana de lo previsto en el artículo 1º de la Constitución Federal como se advirtió anteriormente, sino también de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en varios precedentes, desde el caso Gelman³¹, y recientemente en el caso Lopez Mendoza³², ha establecido que el control de convencionalidad se extiende a toda autoridad pública.

En tal sentido, la sentencia de amparo directo 442/2013 pareciera que manifiesta una oposición a esta tendencia. A continuación esgrimiremos tres argumentos al respecto:

- La idea del bloque de derechos, enarbolada por el máximo Tribunal del país en la citada resolución de la contradicción de tesis 293/11, funciona de forma horizontal, por lo que las autoridades al momento de llevar a cabo el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad tienen que armonizar entre las distintas disposiciones que comprende dicho bloque (Constitución Federal, Tratados Internacionales que reconocen derechos humanos y ratificados por el Estado Mexicano, jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana), pero no en otras que no forman parte de éste³³.

Al respecto vale la pena señalar que las constituciones locales tiene que ajustar su contenido a dicho bloque, sin que sea impedimento para éstas la regulación de derechos humanos. No sólo ampliando a aquellos que se encuentran reconocidos a nivel constitucional o convencional, sino bajo el marco de sus facultades de libre configuración legislativa, otros derechos fundamentales que considere pertinente reconocer y proteger.

³¹ Véase la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Caso Gelman vs. Uruguay, Supervisión de cumplimiento de sentencia.

http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf

³² Véase la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1º de septiembre de 2011. Caso López Mendoza vs. Venezuela. http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf

³³ Cfr. Del Rosario Rodríguez, Marcos, *De la supremacía constitucional a la supremacía de convencionalidad. La nueva conformación del bloque de constitucionalidad en México*, México, Revista Quid Iuris, Volumen 22, 2013, pp. 93- 118

Por ello, los medios de tutela establecidos por las entidades federativas, bajo una noción estrictamente competencial deben supeditarse a proteger únicamente a los derechos plasmados en sus textos constitucionales, pero siendo el *principio pro persona* – a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011- el eje rector de nuestro sistema constitucional, las autoridades locales deben evitar cualquier violación de derechos humanos, puesto que la obligación *ex officio* subyace como se ha señalado, para cualquier grado, ámbito y jerarquía.

- Si bien, se debe atender a las facultades y atribuciones de cada autoridad, para evitar con ello la realización de actos que no se encuentren comprendidos dentro de su esfera competencial, y esto produzca faltas de certeza y seguridad jurídica, es un hecho que en el caso de órgano jurisdiccional diseñado para la protección de derechos, resulta imperativo que se atienda cualquier pretensión planteada por una persona ante un caso de posible vulneración a sus derechos. Esto además de ser consistente a su razón de ser, se sitúa en plena armonía con lo mandado por la Constitución federal en el artículo 1º y la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

En el caso en comento, siendo el derecho que se encontraba en peligro de carácter superior, se debió haber efectuado control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, llevando a cabo una interpretación conforme, que permitiese aplicar la norma más favorable que permitiera la salvaguarda efectiva del derecho del menor.

Lejos de que la Sala Constitucional y Electoral hubiese actuado fuera del margen de sus atribuciones al haber aplicado la norma más favorable, el haber buscado la tutela del derecho del menor, lo hubiese situado en perfecta sintonía con el mandato constitucional dispuesto en el artículo 1º y 133 de la Constitución Federal de proteger el principio *pro persona*, así

como la obligación que tienen los jueces de preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma interior. Tal es el caso de la exigencia establecida por las leyes adjetivas en materia constitucional y civil del Estado de Nayarit, de agotar las instancias procesales previstas sin contemplar como excepción los casos de posible vulneración a la esfera jurídica de las personas, los cuales resultan contrarias a lo dispuesto en el bloque de derechos constitucional y convencional.

- Por otra parte, pareciera que el Tribunal Colegiado actuó en consecuencia instruyendo a la instancia competente (Juzgado de Distrito), para que diera trámite y conociera del caso en cuestión, sin embargo su actuación podría ser sujeta a un análisis para determinar si se siguió o no los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad. El órgano colegiado advirtió la importancia de proteger el derecho del menor, pero al final basó sus considerandos en el hecho de que, la promovente fundamentó sus agravios, en derechos contenidos en preceptos de la Constitución Federal y en una Convención Internacional, por lo que la competencia para conocer y tutelar dichos derechos correspondía a la jurisdicción federal, a través del amparo indirecto y no al ámbito local.

Es evidente como en dos ocasiones hubo retraso en la administración de justicia efectiva a favor del menor. Primero cuando la Sala Constitucional y Electoral sobreseyó por razones de no agotamiento de las instancias jurisdiccionales, y en un segundo momento, cuando el Tribunal Colegiado remitió el conocimiento del asunto a la jurisdicción del Juzgado de Distrito, por razones de competencia como ya se expuso.

Ante esto, es necesario abundar sobre los alcances de la competencia de las autoridades, sobre todo cuando está de por medio la intangibilidad de un derecho humano, y en este caso un derecho de carácter superior.

De ahí la importancia que en párrafos anteriores, se haya considerado la forma de cómo cumplimentar la obligación por parte de la autoridad, en lo que hace a la proyección y tutela de los derechos humanos. Es deseable que el parámetro para la aplicación del control difuso constitucional y convencional, sea la inminente vulneración de un derecho humano, atendiendo al contexto y la condición de las personas que se vean involucradas.

Por ende, para que la actuación de la autoridad sea conforme a los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad, deberá ser razonable y proporcional³⁴, lo que conlleva de *ipso facto*, que sea considerada armónica en relación con los efectos y alcances de sus atribuciones.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos ha traído consigo nuevos retos que afrontar, entre ellos la conciliación entre las competencias de las autoridades federales- locales y los derechos humanos.

Como se pudo advertir, uno de los temas trascendentes en la actualidad, es determinar hasta qué punto es válido que una autoridad en el marco de sus atribuciones formales y en consonancia con la obligación *ex officio* de proteger los derechos humanos de las personas, conozca a través de los medios de control local de violaciones a derechos vertidos expresamente en el marco constitucional federal, y no así en la regulación local.

Para esto, es necesario confrontar la tesis de universalidad de los derechos humanos y su jurisdicción con el cumplimiento irrestricto del ámbito de competencia de la autoridad.

Derivado de la reforma constitucional de 2011 y lo dispuesto por la sentencia en contra del Estado Mexicano en el caso Rosendo Radilla, la Corte reconoció la existencia de un control concentrado de constitucionalidad y otro difuso, los cuales son perfectamente complementarios, y no se oponen uno del otro.

³⁴ Cfr. Sánchez Gil. Rubén, *Recepción jurisprudencial del principio de proporcionalidad en México*, Revista Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 21, 2009 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/21/cj/cj16.htm>

Si se considera además, lo dispuesto por la Corte Interamericana en el Caso Gelman del 30 de marzo de 2013, de que todos los jueces son jueces de convencionalidad, se hace visible y posible la noción de que en materia de derechos humanos todas las instancias forman parte de una jurisdicción universal.

Esta idea de la jurisdicción universal tiene que ver con la naturaleza transversal de los derechos, la cual hace razonable el hecho de que cualquier autoridad sea competente en materia de derechos humanos dentro del ámbito de sus atribuciones.

Tratándose de las autoridades locales, tal y como se advirtió, fungen con una labor compartida en el control de constitucionalidad y convencionalidad. Por ende, todo juez local, con independencia de que sean sujetos en sus actuaciones a revisiones *a posteriori* por órganos superiores, deben por oficio llevar a cabo un control de la constitucionalidad y convencionalidad de las normas jurídicas a aplicar en el caso concreto, y así evitar una posible afectación a la supremacía constitucional y la vulneración de algún derecho humano.

Por tal motivo, los jueces de ordinario deben atender en cualquier caso, la vigencia de los derechos humanos, para que, en caso de que exista una posible vulneración, se actúe buscando la protección de la persona, ejerciendo un control de constitucionalidad y convencionalidad, mediante el cual se evite utilizar una disposición contraria al bloque de derechos.

Los efectos transversales de los derechos humanos, conllevan necesariamente que la autoridad se rija por la observancia de estos, y ya no por el origen competencial de la norma.

Anteriormente a la edificación de los nuevos paradigmas constitucionales en materia de derechos humanos, se podía decir que la actuación de la autoridad seguía una dinámica en la protección de estos, expresada en el siguiente enunciado:

La aplicación de un medio de defensa por parte de la autoridad, será conforme a la norma y competencia que reconoce al derecho vulnerado.

En cambio, hoy en día, bajo la primacía y universalidad de los derechos humanos se podría esgrimir la dinámica actual de la tutela de los derechos en un enunciado como este:

La aplicación de un medio de defensa por parte de la autoridad, no se encuentra condicionado a la norma o competencia que reconoce al derecho, sino a la obligación ineludible de salvaguardar la esfera jurídica de la persona.

Por ello, la tutela de los derechos no puede supeditarse al origen competencial de la norma que lo contiene, pues la condición de supremacía de estos los ubica en un plano en el cual, el ámbito de atribución no es un factor para para que las autoridades no lleven a cabo su observancia y protección.

Por tanto, la nueva clave en materia de derechos humanos configurada a partir de la reforma constitucional del 10 de junio del 2011, y por la sentencia del caso *Rosendo Radilla Vs. México*, conlleva la obligación irrestricta para que todo juez busque mantener la vigencia efectiva de los derechos humanos, con independencia de lo que pueda disponer una jurídica.

Conclusión.

La jurisdicción constitucional en materia local, erigida desde el año 2000 en la Constitución del estado de Veracruz- Llave, puso las bases para que los estados diseñaran medios de protección de derechos humanos, ya que el criterio que había prevalecido hasta ese entonces, era que sólo el Poder Judicial de la Federación podía efectuar el control de constitucionalidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación validó el sentido y contenido de la reforma constitucional del estado de Veracruz del año 2000, y con ello, la

facultad para que los estados establecieran medios de control constitucional, definiendo y circunscribiendo el alcance de sus atribuciones a lo previsto exclusivamente en sus marcos constitucionales.

A partir de la inclusión del bloque de derechos reconocidos en la Constitución, Tratados Internacionales y jurisprudencia interamericana, así como el principio *pro persona* como eje rector de todo el sistema jurídico, se ubicaron a estos en un plano supremo, trayendo el deber para toda autoridad, orientar sus actos hacia estos, para entonces poder validar y justificar sus actuaciones.

La materia objeto de todo control constitucional, tanto federal como local, son los derechos humanos, y la competencia de estos no se inserta en un ámbito determinado, ya que su vigencia fluye en sentido horizontal y vertical a lo largo de la estructura jurídica del estado.

Las constituciones locales así como cualquier norma jurídica, pueden reconocer y ampliar derechos humanos, con la única restricción de no reducir los alcances contemplados en la Constitución Federal.

Los distintos medios de control tratándose de la materia de derechos humanos, operan bajo los mismo parámetros y en un mismo ámbito, por lo que no es viable hablar de mecanismos de tutela reservados a esferas competenciales, cuando exista el riesgo de denegar o retrasar la justicia, con la afectación que pudiese traer consigo esto en las esfera jurídica de las personas.

SEGUNDA PARTE: Interferencia entre la competencia electoral y la jurisdicción de amparo

Consideraciones previas.

En los últimos años se han admitido demandas de amparo relativas a la materia electoral por parte de jueces y Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, lo que ha reabierto un antiguo debate sobre la procedencia de éste medio de tutela constitucional en cuestiones políticas³⁵.

La falta de coordinación entre los medios de protección de derechos humanos, ha propiciado que en algunos casos, los jueces y tribunales de amparo se decanten por conocer de temas políticos, siendo que existen límites de competencia expresa a nivel constitucional.

A diferencia de las interferencias competenciales entre los estados y la federación en lo que hace a la tutela de los derechos humanos, en materia política desde el año de 1996 se estableció una jurisdicción constitucional especializada en materia electoral, la cual vino a cubrir un déficit en la protección de los derechos políticos, surgido desde la tesis de Ignacio Luis Vallarta, la cual separó las cuestiones políticas de la competencia del juicio de amparo.

Dentro de los diversos asuntos políticos que han sido sometidos y admitidos por jueces y tribunales de amparo, existe un caso que reviste una singular relevancia, conocido como el caso Larrazábal. En tal caso, se trató de identificar la fundamentación y motivación de la admisibilidad de este medio de protección genérico en materia electoral, pese a la existencia de las premisas del sistema de

³⁵ Se tienen identificados más de 120 asuntos de carácter electoral que han sido admitidos por jueces de distrito o Tribunales Colegiados. Si bien es cierto, en su totalidad se sobreyeron, es importante señalar que en el momento de su admisión, los jueces de amparo no están atendiendo los límites competenciales dispuestos por la Constitución Federal, situación que está propiciando una colisión permanente entre la materia electoral y la de amparo.

medios de impugnación en materia electoral y del artículo 63 de la ley de amparo vigente³⁶:

ARTICULO 61. El Juicio de Amparo es improcedente:

(...)

IV. Contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

(...)

XV. Contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral;

El artículo 99 de la Constitución Federal complementa estos límites en la procedencia del amparo en materia electoral, al establecer un órgano jurisdiccional federal especializado.

ARTICULO 99. El tribunal electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción ii del artículo 105 de esta constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del poder judicial de la federación.

(...)

Al tribunal electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta constitución y según lo disponga la ley, sobre:

(...)

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica

³⁶ Un caso que puede evidenciar tal situación, es el caso Ivonne Álvarez. El 20 de enero de 2012, el ayuntamiento del municipio de Guadalupe del Estado de Nuevo León, autorizó la licencia por tiempo indefinido solicitada por su Presidenta municipal, Ivonne Liliana Álvarez García. El 20 de febrero se impugnó vía amparo (111/2012 y acumulado 134/2012) el procedimiento relativo al otorgamiento de la licencia y sus actos de ejecución, sin embargo, personal del ayuntamiento informaron al Juez Tercero de Distrito en materia administrativa que en sesión celebrada el 15 de marzo de 2012, el Ayuntamiento revocó el acuerdo mediante el cual se otorgó la licencia por tiempo indefinido a favor de la Presidenta municipal, por lo que se sobreseyó el juicio de amparo. El 21 de marzo del mismo año, el Ayuntamiento del municipio de Guadalupe, aprobó la separación definitiva de Ivonne Liliana Álvarez García del cargo que desempeñaba como Presidenta municipal, siendo nombrado el 18 de abril un presidente sustituto del municipio de dicha entidad.

para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta constitución y las leyes. para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

La exigencia prevista en el artículo 1º constitucional de que toda autoridad debe garantizar la vigencia de los derechos humanos, no ha sido suficiente para evitar conflictos competenciales entre la federación y los estados en lo que hace a los alcances e idoneidad de los medios de protección, tal y como se analizó en la primera parte de este trabajo, aun cuando la universalidad de los derechos humanos exige un actuar permanente en busca de su salvaguarda.

A diferencia de lo que ocurre en las colisiones entre la federación y estados en materia de tutela de derechos, en lo referente a la materia electoral, no debería existir controversia alguna, pues las disposiciones constitucionales y legales definen con claridad la competencia del juicio de amparo, así como del ámbito electoral.

Como se advirtió en la primera parte del presente estudio, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos debe tomar en cuenta los alcances de las atribuciones y competencia de la autoridad, ya que de lo contrario se puede propiciar afectaciones a la certeza y seguridad que derive en vulneraciones directas al orden jurídico constitucional³⁷.

La jurisdicción de amparo no está exenta de esa exigencia de actuar conforme a lo dispuesto y previsto en el ámbito de su competencia, pues de lo contrario, estaría desatendiendo lo dispuesto por la Constitución Federal en lo relativo a la

³⁷ La incertidumbre que puede generar el no respetar los ámbitos competenciales, incide directamente en la vigencia de la administración de una tutela efectiva por parte del Estado hacia las personas, pues el hecho que se admitan demandas por parte de órganos jurisdiccionales procedentes de materias de las cuales no son competente, merma la administración de justicia pronta, rápida y expedita, y retrasa la reparación del derecho humano vulnerado.

tutela de derechos políticos, los cuales poseen una jurisdicción y medios de protección exclusivos, diseñados expresamente para mantener su vigencia³⁸.

1. Caso Fernando Larrazábal.

a. Interposición del juicio de amparo en contra de la licencia concedida por tiempo indefinido.

El 12 de marzo de 2012, Eduardo Montemayor Treviño interpuso Juicio de Amparo en contra de los trámites relativos al otorgamiento de licencia a favor de Fernando Larrazábal, Presidente Municipal de Monterrey, aduciendo que dicho acto atentaba contra su *derecho a la democracia* al no cumplirse con la obligación asumida por el funcionario público de respetar la permanencia de su cargo.

El 17 de marzo, el Ayuntamiento del Municipio de Monterrey otorgó a Fernando Larrazábal la separación definitiva del cargo, para estar en condiciones de participar en el proceso electoral como candidato a diputado federal.

El 28 de junio de ese mismo año, el Primer Tribunal Colegiado concedió la suspensión definitiva dejando sin efectos la separación con carácter permanente de Fernando Larrazábal fechada el 17 de marzo de 2012, a fin de otorgar al quejoso la protección de su *derecho de representación pública* consagrado en el artículo 5°, párrafo cuarto de la CPEUM, que consiste en exigir, como ciudadano, el cumplimiento de las obligaciones que el funcionario público, como autoridad, tiene frente a los propios individuos que lo eligieron a través del sufragio. Adicionalmente, dicho órgano jurisdiccional fundamentó su resolución en las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011, así como en diversos instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos del ciudadano frente al gobernante.

³⁸ Cfr. Rosales Guerrero, Emmanuel, *Concepto, límites y alcances del amparo por jurisdicción concurrente*, México, Biblioteca Jurídica Virtual, IJ- UNAM, (s.a.) <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3066/12.pdf>

Con relación al cumplimiento de la ejecutoria señalada, el Ayuntamiento en sesión celebrada el 4 de julio de 2012 acordó que, existe una imposibilidad material y jurídica para dar cumplimiento a lo ordenado, en atención a que, el 3 de mayo de 2012 el H. Congreso del Estado de Nuevo León designó a un Presidente Municipal sustituto, sin embargo, mediante resolución de un incidente de inejecución de sentencia, el 9 de julio siguiente, determinó suspender los efectos del acuerdo de cabildo de 17 de marzo de 2012, y se le ordenó a Larrazábal permanecer de forma continua, ininterrumpida y legalmente en el ejercicio del cargo público de Presidente Municipal.

b) El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano promovido por Fernando Larrazábal ante la violación cometida a su derecho de ser votada.

El 29 de marzo de 2012, el órgano distrital electoral del IFE correspondiente, aprobó el registro de candidatos a diputados de mayoría relativa, entre ellos, Fernando Larrazábal postulado por el Partido Acción Nacional.

El 9 de julio 2012, Fernando Larrazábal presentó ante Sala Superior del TEPJF un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dicho órgano resolvió dejar sin efectos el acuerdo de Cabildo de 9 de julio. Advirtió que el acto reclamado se considera un acto de naturaleza electoral, pues aun cuando proviene de un ayuntamiento (autoridad que *per se* no tiene el carácter de electoral), a través de la determinación adoptada vulnera el derecho político electoral del actor de acceder al cargo para el cual fue votado en la pasada jornada electoral, lo que es suficiente para conocer el asunto.

Asimismo, respecto a la obligación del funcionario público de respetar la permanencia de su cargo, señaló que el Estado no está en aptitud constitucional ni legal, de imponer al gobernado actividad u ocupación alguna contra su voluntad, fuera de los casos expresamente determinados, dado que debe respetar la que

aquél haya seleccionado a su libre arbitrio, en atención al desarrollo de su personalidad en la sociedad en que se desenvuelva.

Posterior a la declaración de validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez como candidato electo, el Partido Verde Ecologista de México, presentó Juicio de Inconformidad argumentando la inelegibilidad de Fernando Larrazábal. La Sala Regional Monterrey del TEPJF aduciendo a la sentencia SUP-JDC-1782/2012, por unanimidad de votos desechó de plano el medio de impugnación aludido y confirmó la elegibilidad de la fórmula de candidatos a diputados federales, posterior a ello, mediante recurso de reconsideración ante Sala Superior, se confirmó la sentencia recurrida.

Finalmente el 5 de noviembre de 2012, la SCJN discutió la solicitud de ejercicio de la facultad prevista en la fracción IX del artículo 11 de la LOPJF³⁹ formulada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, a fin que resolviera el conflicto de competencia entre dos órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior y otros dos órganos del Poder Judicial de la Federación, a saber un Juzgado de Distrito y un Tribunal Colegiado de Circuito), que se consideraron competentes para conocer de los juicios que se sometieron a su jurisdicción. El Pleno de la SCJN con 2 votos a favor y 9 en contra, declaró improcedente dicha solicitud⁴⁰ por considerar que el

³⁹ “Artículo 11.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

IX. Conocer y dirimir cualquier controversia que surja entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de las disposiciones de lo dispuesto en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los preceptos relativos de esta Ley Orgánica”

⁴⁰ Cabe señalar que el proyecto bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales proponía:

“ÚNICO. DEBE PREVALECER EN EL CASO LA RESOLUCIÓN DE ONCE DE JULIO DE DOS MIL DOCE, EMITIDA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN TODO EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO, IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUB-JDC-1782/2012. NOTIFÍQUESE; "...”

artículo 11 fracción IX de la LOPJF no resuelve las diferencias generadas a partir de sentencias definitivas decretadas por tribunales terminales, excepto por cuestiones administrativas, sin embargo, dejó abierta la posibilidad de atraer recursos pendientes relacionados con este litigio.

2. La improcedencia del juicio de amparo en materia político- electoral.

A partir de la tesis desarrollada por el célebre jurista Ignacio L. Vallarta, en la que se estableció la imposibilidad, mediante el recurso de amparo de hacer valer cualquier violación a los derechos políticos, se aisló de la competencia del Poder Judicial de la Federación, cualquier aspecto relacionado con cuestiones electorales⁴¹. Esta situación además de segmentar la función jurisdiccional de la SCJN y el resto de los tribunales federales, dejó en estado de indefensión a aquellos ciudadanos que sufrían de alguna afectación en el seno de tales derechos.

El Juicio de Amparo se apartó de la materia político- electoral durante la mayor parte del Siglo XX, sustentándose en la tesis Vallarta⁴². Posteriormente con el establecimiento en el año de 1996 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la estructura de tutela de los derechos político- electorales, cuyo sustento se encuentra en el precepto 99 constitucional, se definió de forma clara y precisa la existencia de una jurisdicción especializada avocada al análisis de cualquier alteración al orden constitucional y violaciones a los derechos políticos, con lo que se vino a cubrir un déficit generado con la prohibición de que el amparo conociera de cuestiones políticas.

Derivado del análisis de las demandas de juicio de amparo presentadas en tiempo reciente, tratándose de presuntas violaciones a derechos político-

⁴¹ Cfr. Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, México, IJ- UNAM, 1994, pp. 233- 265

⁴² *Ibidem* p. 270

electorales de los quejosos (los cuales se pueden advertir en el documento anexo), se advierte que esta distinción prevista -como se mencionó- en el artículo 99 de la Constitución Política, ha dejado de ser evidente, pues se ha dado paso a la admisión de amparos procedentes del ámbito político, para muestra el caso Larrazabal anteriormente expuesto.

Muchas han sido las razones expuestas, para justificar la admisibilidad del juicio de amparo tratándose de asuntos electorales. Por una parte, se ha señalado que cualquier violación que se suscite contra el principio de legalidad, se entiende como competencia del juicio de amparo sin importar la procedencia o naturaleza del acto⁴³.

Otro -aparente- fundamento para la admisibilidad del amparo en materia electoral, es consecuencia de lo previsto en el artículo 103 fracción I, en el que se faculta al Poder Judicial Federal para conocer de cualquier violación a los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución y en Tratados Internacionales de los que México sea parte.

Estas posturas carecen de sustento, pues la interpretación que debe prevalecer tratándose de violaciones a los derechos político- electorales que emanen de actos o resoluciones, es de tipo sistemático⁴⁴, ya que no se puede analizar en estancos separados a los artículos 14, 16, 99 y 103 fracción I. Para encontrar el verdadero sentido y alcances del contenido de los artículos constitucionales, es necesario que se estudien armónicamente, y de éste manera se concilien y denoten lo vertido en cada uno de ellos.

En tal sentido, no se puede concluir que cualquier derecho humano que haya sido vulnerado pueda ser protegido mediante el juicio de amparo, pues si bien, no se desprende de lo señalado por el artículo 103 fracción I constitucional algún tipo de distinción, el artículo 99 constitucional detalla las atribuciones de la

⁴³ Cfr. Islas Montes, Roberto, *Sobre el principio de legalidad*, México, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XV, Montevideo, 2009, pp. 97- 108.

⁴⁴ Anchondo Paredes, Víctor Emilio, *Métodos de interpretación Jurídica*, México, Biblioteca Jurídica Virtual IIJ- UNAM, (s.a.) pp. 41-42 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/16/cnt/cnt4.pdf>

jurisdicción constitucional electoral, la cual se ejerce a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴⁵. Expresamente se le confiere competencia a éste órgano jurisdiccional, cuando se susciten violaciones a los derechos político-electorales, derivado de actos y resoluciones en asuntos referidos a ésta materia. De igual forma, el artículo 107 constitucional establece los supuestos de procedencia en materia de amparo.

3. La improcedencia de los asuntos político- electorales y su regulación en la Ley de Amparo vigente.

Se esperaba que estos conflictos de procedencia pudieran reducirse, con la entrada en vigor el día 3 de abril del 2013 de la nueva Ley de Amparo, mediante la cual se especificara de forma puntual que, en todo lo relativo a la materia político-electoral, el Juicio de Amparo resulta improcedente, partiendo de dos premisas principales:

- La existencia de una jurisdicción constitucional especializada en materia electoral.
- La existencia de un medio de tutela *ex profeso* para la defensa de los derechos político- electorales.

Si tomamos en cuenta el sentido gramatical lo previsto por el artículo 61, fracción XV, el amparo resulta improcedente: *contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en material electoral*.

Atendiendo lo dispuesto por el artículo señalado, se puede advertir la existencia de una ambigüedad que poco favorece a delimitar los supuestos en los cuales, procede la interposición del Juicio de Amparo. Esta aseveración se sustenta en las siguientes consideraciones:

⁴⁵ Corzo Sosa, Edgar, *El control constitucional en materia electoral: el interés objetivo*, México, Biblioteca Jurídica Virtual, (s.a) <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/240/7.pdf>

1. El señalar expresamente que el Juicio de Amparo no procede en contra de las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral, no satisface la exhaustividad que requiere la problemática antes advertida. No contemplar a los *actos u omisiones* en materia electoral que pudiesen conllevar algún tipo de afectación a la esfera jurídica de las personas, tratándose del ejercicio efectivo de sus derechos político-electorales, abre una posibilidad para que, cuando se genere una afectación que no emane de una resolución o una declaración, pero si de un acto político- electoral cualquiera, se pueda admitir la demanda que se interponga por vía de juicio de amparo.

Una manera de evitar las colisiones de competencia que puedan presentarse, es regular de forma detallada los supuestos de improcedencia, y eliminar cualquier aspecto que genere ambigüedades o confusiones.

Lo idóneo, sería contemplar como supuestos de improcedencia -además de resoluciones y declaraciones que vulneren los derechos políticos-, los *actos u omisiones* que provoquen afectaciones a tales derechos.

2. El señalar que sólo las autoridades competentes en materia electoral son las únicas que pueden cometer una vulneración a los derechos político-electorales, es una visión reduccionista, ya que la violación a los derechos puede emanar de otras autoridades (que no precisamente tengan una competencia electoral).

La expansión y la creciente complejidad de las relaciones políticas han propiciado que, no sólo los derechos político- electorales sean tutelados, sino también otros derechos humanos que en razón del contexto en que son ejercidos, guardan una relación directa con la materia, y por ende, es menester del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación protegerlos y garantizarlos de forma efectiva. *Derechos como la libertad de*

*expresión, transparencia y acceso a la información, la protección de datos personales, entre otros, en caso de ser vulnerados en un contexto político electoral, no pueden ser tutelados por vía de amparo conforme al diseño constitucional previsto en el Artículo 99 constitucional*⁴⁶.

Como se puede apreciar, la ambigüedad del Artículo 61, fracción XV, poco abona al establecimiento de un parámetro claro que permita definir la procedencia del juicio de amparo en materias que son parte de su competencia. El hecho que no se contemplen los actos y omisiones en materia electoral, así como no considerar que además de las autoridades electorales existen otras que, por sus funciones y relación estrecha con cuestiones políticas, pueden vulnerar derechos políticos, abre la puerta para que se admitan demandas de juicio de amparo que no encuadren de forma directa en los supuestos de improcedencia.

La redacción de la nueva Ley de Amparo representaba una oportunidad inigualable para que, se explicitara la improcedencia del Juicio de Amparo en materia electoral, tanto en lo que hace a cualquier acto, omisión, resolución o declaración que emitan autoridades electorales, así como otras que, sin tener una naturaleza o competencia electoral *per se*, en ciertos casos, pueden llegar a afectar la esfera jurídica de las personas en lo que refiere a la vigencia plena de los derechos político- electorales.

4. Fortalecimiento del juicio para la protección de los derechos político-electorales.

El Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano se ha visto fortalecido en los últimos años. Su desarrollo se ha dado sustancialmente a través de la labor jurisprudencial del TEPJF, en concreto en lo que refiere a la ampliación de su margen de tutela, así como en lo que hace a la procedencia del

⁴⁶ En su evolución jurisprudencial, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha ampliado el alcance de la tutela del Juicio para la Protección de Derechos Político- Electorales del Ciudadano a aquellos derechos humanos que si bien, no poseen un origen o naturaleza política, sí guardan una estrecha relación en un contexto político, y determinan a través de su vigencia, la eficacia y solvencia de la democracia.

mismo⁴⁷. Hoy en día, esta práctica es una constante en la dinámica interpretativa y argumentativa de los Tribunales Constitucionales, los cuales desarrollan modificaciones al texto constitucional, sin que tenga –en algunas ocasiones- que pasar por un procedimiento de reforma legislativa.

Si bien, esta ampliación y fortalecimiento en el ámbito de competencia y tutela del Juicio para la protección de los derechos político- electorales se ha dado desde el plano jurisprudencial, es deseable que se traslade al marco normativo. Con esto se ganaría en varios aspectos:

1. La armonización entre lo que el TEPJF ha interpretado, y lo dispuesto por la ley de la materia.
2. Elevar al plano constitucional y legal las causales de procedencia y la ampliación de la tutela por parte del JDC, será una referencia vinculante para cualquier autoridad, ya que actualmente este fortalecimiento exhaustivo de dicho instrumento, sólo consta en la jurisprudencia del TEPJF, la cual no obliga a los jueces de amparo, y esta situación permite que en ciertos casos la improcedencia o procedencia no sea del todo clara y precisa.

Es por ello que, en un escenario idóneo sería una reforma constitucional y legal en lo que refiere al Juicio para la Protección de Derechos Político- Electorales del Ciudadano, para que sus casuales de procedencia como mecanismo de protección constitucional fueran claras y precisas. Pero es sabido que una reforma en la actualidad, por diversos factores es mucho más compleja su realización, por lo que el establecimiento de un criterio jurisprudencial por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano competente de la materia, resultaría más asequible y eficaz.

⁴⁷ Cfr. Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, *La tutela judicial efectiva en materia de derechos político- electorales*, México, 49 Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, p. 11- 26

Si atendemos lo previsto por el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establece que para la procedencia del Juicio para la Protección de los derechos político- electorales se tienen que dar las siguientes causales:

Artículo 79

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.
2. Asimismo, resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.

Así mismo el artículo 80 prevé:

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:
 - a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;
 - b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
 - c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
 - d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto, a solicitud de la Sala que sea competente, remitirá el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;
 - e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política;

f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior, y

g) Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aun cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable.

2. El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

3. En los casos previstos en el inciso g) del párrafo 1 de este artículo, el quejoso deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del partido de que se trate, salvo que los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso.

Los alcances del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano son limitados, en comparación con la evolución –antes señalada- que ha tenido a partir de la Jurisprudencia 02/2000⁴⁸.

⁴⁸ JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.

Los requisitos para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano están previstos en el artículo 79 (y no en el 80) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues del contenido del primero se obtiene que para la procedencia, se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual; y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Los primeros dos elementos no requieren mayor explicación. Respecto al último cabe destacar que, de conformidad con el texto del precepto en comento, para tenerlo por satisfecho, es suficiente con que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones; es decir, el elemento en comento es de carácter formal, y tiene como objeto determinar la procedencia procesal del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el juzgador en él consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no los derechos políticos mencionados, y si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía. En tanto que de la interpretación gramatical del vocablo “cuando”, contenido en el apartado 1 del artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se aprecia que está empleado como adverbio de tiempo y con el significado de “en el tiempo, en el punto, en la ocasión en que”, pues en todos los incisos que siguen a esta expresión se hace referencia, a que el juicio queda ocurrido los hechos que se precisan en cada hipótesis, como son la no obtención oportuna del documento exigido por la ley electoral para ejercer el voto, después de haber cumplido con los requisitos y trámites

El criterio jurisprudencial que se propone sobre este punto, es confirmar lo vertido por la Jurisprudencia en lo que refiere a la procedencia del Juicio en supuestos normativos no previstos por el marco legal. Por ejemplo: violaciones de asociaciones civiles adherentes a partidos políticos, restitución de los derechos político- electorales de los que se encuentran suspendidos por proceso penal, etc., así como las omisiones que pudieran producir una afectación en la esfera jurídica individual de las personas, y no sólo en lo que refiere a actos y resoluciones.

De igual forma, sería propicio que tal y como ocurrió con la reforma constitucional en materia de amparo el 6 de junio del 2011, se incluyera formalmente la figura del interés legítimo, y de esta forma garantizar el acceso amplio y efectivo, no sólo de aquellos que detentan la titularidad de un derecho, sino aquellos que guardan una posición determinada respecto a un acto generador de afectaciones.

correspondientes; el hecho de no aparecer incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, luego de haber obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior; una vez que se considere indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; al momento en que estime que se violó su derecho político-electoral de ser votado, con la negación de su registro como candidato a un cargo de elección popular, propuesto por un partido político; al conocer la negativa de registro como partido político o agrupación política, de la asociación a la que se hubiera integrado el ciudadano para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, si consideran indebida tal negación; y al tiempo en que, al conocer un acto o resolución de la autoridad, el ciudadano piensa que es violatorio de cualquiera otro de los derechos político-electorales no comprendidos en los incisos precedentes, pero sí en el artículo anterior. Consecuentemente, para considerar procedente este juicio es suficiente que la demanda satisfaga los requisitos del artículo 79 citado, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el artículo 80.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-015/99. Ismael Enrique Yáñez Centeno Cabrera. 10 de agosto de 1999. Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-152/99. Hermino Quiñónez Osorio y Ángel García Ricárdez, quienes se ostentan como representantes de la Asamblea Comunitaria del Municipio de Asunción

Tlacolulita, Distrito Judicial de San Carlos Yautepec, Oaxaca. 11 de noviembre de 1999. Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-036/99. Héctor Hernández Cortinas y Juan Cardiel de Santiago. 17 de diciembre de 1999. Unanimidad de votos.

La Sala Superior en sesión celebrada el doce de mayo de dos mil, aprobó por mayoría de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 17 y 18.

5. Elementos a considerar para una modificación del marco constitucional y legal en materia de derechos políticos.

En aras de fortalecer la jurisdicción constitucional, y que todos los derechos humanos sean protegidos en su ejercicio y vigencia, es necesario delimitar con exactitud los supuestos de improcedencia del Juicio de Amparo.

Como se mencionó, muchas argumentos se han esgrimido por parte de jueces de amparo para admitir demandas en su jurisdicción, entre las cuales se puede señalar violaciones al procedimiento o al principio de legalidad y la ampliación de las facultades de los jueces de amparo prevista en el 103, fracción I. Esto deja latente la posibilidad de que no existan límites para su conocimiento, tratándose de una violación a algún derecho humano.

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

(...)

Este artículo es fundamental para la protección efectiva de los derechos humanos, pues junto al artículo primero constitucional, reconoce el bloque de derechos. Por ello, resulta determinante que se precise la competencia del juicio de amparo y de la jurisdicción constitucional en materia electoral, ya que al ser un precepto tan amplio, si no se lleva a cabo una interpretación sistemática con lo dispuesto por el artículo 99 constitucional, pudiera –erróneamente- pensarse que los jueces de amparo tienen facultades lo suficientemente extendidas, para conocer de violaciones a cualquier derecho humano.

Esto no es así, pues como se sabe, existe una jurisdicción especializada que fue diseñada exclusivamente para proteger a los derechos político-electorales. Pero si la armonización jurisprudencial no se concreta, lo óptimo será, hacer una interpretación del artículo 103 fracción I, en donde de forma explícita se

adicione una excepción, que acote y delimite la competencia de la materia de amparo en cuanto al ámbito electoral.

Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, **con excepción de los derechos político- electorales, cuya tutela se encuentra prevista en el artículo 99 constitucional;**

Con ésta adición se evitaría la interferencia de competencias que se han venido tratando a lo largo del presente documento. Con la remisión al artículo 99 constitucional se advertiría con mayor precisión la procedencia del juicio de amparo y de la tutela constitucional en materia electoral.

A diferencia del artículo 103, fracción I, el artículo 107 prevé la improcedencia para que el juicio de amparo conozca de conflictos en materia electoral, tal y como lo refiere en el primer párrafo del citado artículo:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, **con excepción de aquellas en materia electoral**, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

(...)

Aunque es clara la excepción prevista por el artículo 107 párrafo primero, se requiere un reforzamiento en el contenido de la Ley de Amparo, en concreto en el citado artículo 61, fracción XV.

Resulta idónea una interpretación en la que se establezcan parámetros estrictos de improcedencia del amparo en la materia político- electoral:

(...) contra los actos u omisiones, resoluciones y declaraciones de autoridades cuya incidencia repercuta en la materia electoral, así como las violaciones en contra de los derechos político- electorales y demás derechos humanos que tengan una relación directa con la materia electoral.

Con esta modificación, se garantizaría la improcedencia del amparo en materia electoral, pues no sólo se abarcarían declaraciones y resoluciones, sino cualquier **acto** u **omisión** por parte de las autoridades que propicie una violación a

los derechos político- electorales u otros (como se mencionó párrafos anteriores), cuya posición, relación o desarrollo en su ejercicio, se sitúe en el contexto político-electoral.

Incluso, violaciones al procedimiento que tengan que ver con el debido proceso, no pueden ser competencia del amparo por el sólo hecho de serlo, sino que tiene que existir un análisis detallado, sistematizado y armonioso por parte de juez de amparo, para determinar antes de cualquier cosa la competencia para conocer del asunto que se presente.

Lo mismo debe ocurrir si se tratan de violaciones a derechos político-electorales u otros relacionados con estos, pues del estudio que se haga del origen, naturaleza y contexto de los actos que generan el conflicto o controversia, se procederá a la admisión o desechamiento de la demanda que se interponga.

Esto sólo se garantizará con una regulación explícita sobre los parámetros de definición de los ámbitos de competencia, tanto en el marco constitucional-legal, tal y como se advirtió, y sólo de esta forma se definirá con mayor precisión en qué casos procede un mecanismo de defensa u otro.

6. Hacia una concentración (única) de la competencia y jurisdicción en la materia electoral.

Durante mucho tiempo se ha explorado la posibilidad de concentrar en una sola jurisdicción constitucional a totalidad de la materia electoral. Ya que derivado del artículo 105, fracción II, inciso f) de la CPEUM, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como órgano de control constitucional se ha erigido como el único competente para analizar en sentido abstracto, la constitucionalidad de cualquier norma jurídica de alcance general⁴⁹.

⁴⁹ Herrera, Alfonso, *La interacción del poder reformador de la Constitución y la Suprema Corte de Justicia en la construcción democrática: el caso del control de constitucionalidad en materia electoral*, en *Nuevas tendencias del constitucionalismo en la actualidad*, Del Rosario Rodríguez, Marcos, México, Ed. Ubijus, 2013, pp. 546- 548

Por otra parte, conforme a lo plasmado en el artículo 99 constitucional, el TEPJF posee facultades de control en concreto y *a posteriori*⁵⁰, a través de la inaplicación de normas jurídicas electorales que sean contrarias al orden constitucional. A esta atribución, se han agregado de *facto* otras, las cuales se ha desarrollado bajo vertientes de interpretación constitucional, en aras del perfeccionamiento del sistema. Por lo que la labor de control constitucional del TEPJF no sólo se han limitado a inaplicar normas con presunción de invalidez, sino también se ha dirigido a enmendar fallas que pudieran mermar al sistema, sobre todo actos u omisiones de autoridades que pudieran vulnerar los derechos político- electorales de los ciudadanos.

Esta dualidad en la jurisdicción constitucional electoral poco ha abonado en el fortalecimiento y especialización de la materia, puesto que el órgano diseñado para conocer y proteger a éste ámbito, no tiene las facultades para expulsar del sistema jurídico a aquellas normas que sean inconstitucionales.

La concentración de las facultades de control constitucional de la materia electoral en el TEPJF, además de consolidar la competencia de éste como tribunal constitucional, permitirá una mejora en la defensa de los derechos político-electoral y demás derechos que guarden relación directa con ellos, pues no sólo se limitará a una tutela en lo concreto, sino que en lo abstracto, se podrá evitar que aquellas normas que contengan visos de inconstitucionalidad, no produzcan afectaciones generalizadas al ser aplicadas.

Es por ello que se propone la supresión en el Artículo 105 fracción I, del inciso f), en donde se contempla la facultad de la SCJN para conocer las acciones de inconstitucionalidad cuando se versen de normas electorales, y trasladarla al artículo 99, para que sea el TEPJF quien ejerza el control en abstracto de éstas normas.

Lejos de menoscabar las funciones de tribunal constitucional de la SCJN, con esta reorientación se acabará con la dualidad en el control constitucional

⁵⁰ Fix Zamudio, Héctor, *La Constitución y su defensa*, México, Ed. IJ- UNAM, 1984 pp. 49- 83

electoral, favoreciendo la tutela especializada, concentrándose en lo abstracto y en lo concreto la defensa de los derechos político- electorales, traduciendo en una eficacia en cuanto su vigencia y desarrollo.

7. Colisión de competencias entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción electoral (Caso Panamá).

Como corolario de lo anteriormente expuesto, y con el fin de señalar que el sistema jurídico mexicano no es el único país donde, derivado de la universalidad de los derechos humanos y sus garantías, existan colisiones entre distintas jurisdiccionales de cara a determinar, a quién le corresponde el ejercicio competencial de su tutela.

El día de 31 de octubre de 2013, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, emitió una resolución en la que se declaró la nulidad de la resolución dictada el 8 de octubre de 2013 por el Tribunal Electoral panameño, por considerarla violatoria a la libertad de expresión reconocida por las Convenciones Internacionales y las leyes nacionales.

La Asociación Panamá Avanza presentó una demanda contenciosa administrativa de protección de los derechos humanos, en contra de la suspensión dictada por el Tribunal Electoral de una propaganda electoral pautada, por considerarla denigrante y contraria al orden legal.

Más allá de las consideraciones que pudieran existir sobre los alcances desproporcionados de este resolutorio en materia de libertad de expresión, lo relevante del presente caso radica en el hecho de que la Corte Suprema de Justicia haya admitido el recurso de protección interpuesto por la asociación promovente, ya que de conformidad con el artículo 143 de la Constitución Política de ese país, las resoluciones del Tribunal Electoral no son susceptibles de revisión por parte de ninguna instancia, ni autoridad jurisdiccional.

Las decisiones en materia electoral del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias.

Contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad.

Esta disposición impide que ninguna autoridad del Estado pueda dejar sin efecto los resolutive, así como el ejercicio de las atribuciones que posee el Tribunal Electoral.

El haber dejado sin efectos el resolutive del Tribunal Electoral, plantea – más allá de generar un escenario complejo de cara a las elecciones presidencial del 4 de mayo de 2014- una interferencia más entre competencias, tratándose de la tutela de derechos humanos.

La *ratio* en el cual se sustentó la Corte Suprema para admitir y resolver la demanda contenciosa administrativa de protección de derechos humanos interpuesta ante su jurisdicción, pese a que existe la improcedencia constitucional y legal de conocer sobre las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral, radica en el hecho de que con la suspensión de la propaganda se vulneró la libertad de expresión, y conforme al principio de la apariencia del buen derecho, se decidió reivindicar la afectación generada por el acto controvertido.

Como se puede apreciar, la Corte Suprema actuó para preservar la vigencia del derecho vulnerado, anteponiendo su tutela por encima de la competencia definida que al respecto posee. Es decir, con esta resolución, se hizo a un lado la restricción competencial que a nivel constitucional existe, con lo que se reconoce la primacía de los derechos humanos.

Si bien, en cuanto al fondo se pudiera conceder razón a la estimación hecha por la Corte en cuanto a los alcances y efectos de la resolución emitida por el Tribunal Electoral, contraria a la libertad de expresión, es un hecho que, tal y como se ha venido advirtiendo a lo largo del presente estudio, resulta riesgoso maximizar la función de la autoridad en lo que hace a la tutela de los derechos

humanos, anteponiéndola a ámbitos de competencia creados especialmente para conocer de ciertos asuntos.

El desconocer los alcances de la jurisdicción y los ámbitos de competencia –tal y como se señaló- puede propiciar incertidumbre jurídica, y violación directa al principio de legalidad y de reserva de ley. La noción ampliada en cuanto al impulso en la vigencia de derechos humanos, puede poner en deterioro la eficacia de diversos instrumentos de tutela y órganos especializados, como es el caso de la materia electoral, tanto en Panamá como en México.

De ahí que sea idóneo el establecimiento de límites claros de procedencia en aquellas jurisdicciones competentes en materia de derechos humanos, y así evitar colisiones, sobre todo en los casos que existen jurisdicciones constitucionales preservadas a materias determinadas, como es la materia electoral.

Aun cuando en el caso que no existan competencias especializadas, es indispensable que la autoridad actúe en medida de sus atribuciones, salvo aquellos casos en los que por una inacción se pueda poner en riesgo derechos *prima facie* o intereses superiores. Esto como se comentó en su momento, sería la única excepción para omitir el cumplimiento de las reservas competenciales.

Conclusión

Las propuestas antes expresadas, además de ser pertinentes, son plenamente justificables y viables en su materialización, pues vienen a resolver un conflicto cada vez más persistente y más complejo, mismo que pudo haber sido resuelto por el Pleno de la SCJN el 5 de noviembre de 2012, en la controversia planteada entre el TEPJF y dos órganos del Poder Judicial de la Federación; desafortunadamente no se aprovechó tal ocasión, para establecer lineamientos de procedencia entre el ámbito de tutela del juicio de amparo y la materia electoral.

Es por ello que con el establecimiento de causales de procedencia explícitas, se evitará el constante intervencionismo por parte de los jueces y órganos jurisdiccionales de amparo en la materia electoral. De igual forma, la concentración de todas las facultades constitucionales en la competencia del TEPJF, permitirá que se desdoble de mejor forma la labor de defensa y conservación del orden constitucional por parte de éste.

Si bien, la función del TEPJF como órgano de defensa y control constitucional ha sido sumamente eficaz, tomando como eje rector de sus actuaciones el principio *pro persona*, es un hecho que ésta atribución sería más beneficiosa, si pudiese ejercer un control abstracto sobre las normas electorales de alcances general, que pudieran ser perniciosas para el sistema jurídico. La dualidad en la materia electoral, no permite un desarrollo integral del TEPJF como tribunal constitucional y de la justicia electoral en sí, y la única forma para que ésta sea plenamente efectivo, será con la concentración de todas las facultades de tutela en un mismo ámbito competencial y jurisdiccional.