

El Derecho Electoral **Mexicano** a la luz de los Tratados **Internacionales**



Coordinación:
Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez
Christian Alberto Ruiz Sánchez

El Derecho Electoral **Mexicano** a la luz de los Tratados **Internacionales**



Coordinación:
Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez
Christian Alberto Ruiz Sánchez

El Derecho Electoral Mexicano a la luz
de los Tratados Internacionales

DR. © 2023 Tribunal Electoral de la Ciudad de México
Magdalena 21, Col. Del Valle Centro
Benito Juárez, C.P. 03100
Ciudad de México
Tel. 55 5340 4600
www.tecdmx.org.mx

Primera edición: diciembre de 2023
ISBN: 978-607-7594-42-0

Publicación de distribución gratuita

*El contenido y las opiniones expresadas en este libro
son responsabilidad exclusiva de las y los autores.*

Coordinación

Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez
Christian Alberto Ruiz Sánchez

Coordinación de Vinculación y Relaciones Internacionales
Christian Alberto Ruiz Sánchez

Coordinación de Difusión y Publicación

Coordinador: Miguel Ángel Quiroz Velázquez
Subdirectora: Andrea Cristina Lehn Angelides
Formación editorial: Andrea Cristina Lehn Angelides
y José Gabriel Guzmán Flores

DIRECTORIO

Armando Ambriz Hernández

Magistrado Presidente Interino

Martha Leticia Mercado Ramírez

Magistrada

Juan Carlos Sánchez León

Magistrado

Elizabeth Valderrama López

Secretaria General

Luis Martín Flores Mejía

Secretario Administrativo

Sandra Araceli Vivanco Morales

Defensora Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos

Agar Leslie Serrano Álvarez

Encargada del Despacho de la Contraloría Interna

Eber Dario Comonfort Palacios

Director General Jurídico

María Dolores Corona López

Secretaria Técnica de la Comisión de Controversias Laborales y Administrativas

Armando Azael Alvarado Castillo

Encargado de Despacho de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores

Elvira Susana Guevara Ortega

Directora de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia

Otilio Esteban Hernández Pérez

Director de la Unidad de Servicios Informáticos

Anabell Arellano Mendoza

Directora del Instituto de Formación y Capacitación

Christian Alberto Ruiz Sánchez

Director de Vinculación y Enlace

Coordinación de Vinculación y Relaciones Internacionales

Haydeé María Cruz González

Coordinadora de Transparencia y Datos Personales

Sabina Reyna Fregoso Reyes

Coordinadora de Archivo

Norma Elena Flores García

Encargada de Despacho de la Coordinación de Derechos Humanos y Género

Orlando Anaya González

Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

Miguel Ángel Quiroz Velázquez

Coordinador de Difusión y Publicación

ÍNDICE

<i>Presentación</i>	9
<i>Martha Leticia Mercado Ramírez</i> Magistrada del TECDMX	
El tratado como fuente del Derecho Internacional <i>Roxana de Jesús Ávalos Vázquez</i> Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro y ex Presidenta de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro	15
Derechos políticos en el Sistema Universal de los Derechos Humanos <i>Martha Leticia Mercado Ramírez</i> Magistrada del TECDMX	43

Ruptura del orden democrático y el Sistema de las Naciones Unidas: entre el diálogo y la reprimenda
Saúl Mandujano Rubio
Profesor de Carrera e Investigador Universitario
Patricia Lozano Sanabria
Consejera del Instituto Electoral del Estado de México y Académica de la UNAM 63

Principio y orientación de la actividad judicial frente a la legalidad internacional
Armando Ambriz Hernández
Magistrado Presidente Interino del TECDMX 89

Los tratados internacionales y su impacto en la democracia mexicana
M. Alejandra Chávez Camarena
Magistrada del TECDMX hasta abril de 2023 111

Presentación

El orden internacional de los derechos humanos se sustenta en valores y principios compartidos, entre ellos destaca el de supremacía y dignidad de la persona humana y del cual deriva la regla *pro persona* empleada para la elaboración, interpretación y aplicación del derecho interno. Con la reforma al artículo 1° constitucional de junio de 2011, se establece que en nuestro país todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia carta magna y en los tratados internacionales de los que México sea parte; ello ha significado un cambio tan positivo como profundo en el funcionamiento del Estado mexicano, pues con dicha reforma el ser humano ha quedado instalado en el centro de nuestro orden jurídico, social y político. Estos cambios, no sólo han permitido hacer más eficaz la administración de justicia, sino también el acogimiento directo y concreto del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno.

El constitucionalista alemán Erhard Denninger afirmó que los derechos fundamentales no son la expresión ni el resultado de una elaboración sistemática de carácter racional y abstracto, sino respuestas normativas histórico-concretas a las experiencias que afectan, limitan y ponen en riesgo la libertad de las personas. Por lo anterior, los derechos humanos se caracterizan como sistemas normativos peculiares, cuya visión moderna les identifica por su universalidad, incondicionalidad, inalienabilidad, internacionalización, alcance progresivo, indivisibilidad, interdependencia y amplitud protectora.

Es por ello que el cambio constitucional en derechos humanos ha sido tan relevante que en 2013 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció incluso sobre la forma de incorporar los derechos humanos incluidos en los tratados internacionales dentro del marco jurídico mexicano. Y en ese sentido, hablar de derechos humanos o derechos fundamentales también comprende al conjunto de condiciones que posibilitan a la ciudadanía para participar en los asuntos públicos y en vida política, es decir, en el ejercicio de sus derechos políticos.

La cultura jurídica mexicana, con su marcado trasfondo humanista, ha sido pionera en la región; ha dado pasos significativos a un sistema más amplio de recepción del derecho internacional y, en ese sentido, los tratados sobre derechos político-electorales están plenamente incorporados a nuestro sistema jurídico, por lo que el estudio de los tratados internacionales adquiere especial relevancia, más aún cuando estos imperan sobre la normatividad interna de un Estado, como sucede actualmente en materia de derechos políticos-electorales de la ciudadanía.

Los derechos políticos, consagrados en diversos instrumentos internacionales,¹ “propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”, así lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en sus principales pronunciamientos en materia de derechos políticos: casos *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (Corte IDH 2008b, 42, párr. 141) y *Yatama vs. Nicaragua* (Corte IDH, 2005b, 88, párr. 192).

En la Carta Democrática Interamericana se ha destacado la importancia de la participación ciudadana como un proceso permanente que refuerza la democracia. Así, se declara en su artículo 2, que “La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”. Por su parte, sobre el contenido de los derechos políticos, la CIDH ha señalado:

El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que

1. Algunos de estos instrumentos internacionales de la Región de las Américas son: Carta Democrática Interamericana, artículos 2, 3 y 6, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XX; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21 y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25.

formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos”.² En ese sentido, México al formar parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos demuestra que por encima de dilemas, jerarquías y teorías, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es el marco protector del individuo en sus relaciones con el poder público y con los poderes privados, sujetos a las mismas reglas de respeto y garantía. La armonización jurídica es uno de los puentes más estables que comunica el orden internacional con el orden nacional.

Podemos afirmar que en nuestro país, en materia de participación política, los instrumentos legales son bastos, pero también que, dados los casos que se han presentado, ha sido necesario adminicular su aplicación e interpretación con los diversos instrumentos de carácter internacional ratificados por el Estado mexicano, pues es a través de los criterios que han emitido las juzgadoras y juzgadores, robustecidos por la interpretación más favorable de las leyes mexicanas y los estándares internacionales, que se ha maximizado la protección a los derechos políticos de la ciudadanía.

Partiendo de la incorporación de los tratados al derecho mexicano, asumiendo que en el ámbito de los derechos fundamentales debe invocarse la norma que permita potenciar el ejercicio de los derechos subjetivos, el presente libro tiene como propósito fundamental contribuir a ampliar y profundizar el conocimiento sobre esta incorporación al sistema jurídico mexicano. Aborda reflexiones relativas a los antecedentes de esta

2. Cfr. Caso López Mendoza, párr. 108.

figura jurídica, desde el ámbito nacional, analizando las diferentes formas en que se ha regido a nivel constitucional, su regulación actual, su vinculación en la interpretación con la corriente garantista y su aplicación en casos concretos.

Martha Leticia Mercado Ramírez

El tratado como fuente del Derecho Internacional

Roxana de Jesús Ávalos Vázquez
Profesora de la Facultad de Derecho
de la Universidad Autónoma de Querétaro
y ex Presidenta de la Defensoría de los
Derechos Humanos del Estado de Querétaro



INTRODUCCIÓN

Al día de hoy los tratados internacionales se consideran una de las fuentes principales, sino es que la más importante, del derecho internacional, en razón de que es la forma en que los Estados de la comunidad internacional han ido generando no sólo obligaciones y derechos entre ellos, sino también normas generales aplicables a un número determinado de materias en función de su importancia, como es el caso de las relaciones diplomáticas, de las relaciones consulares, de la sucesión de Estados, del derecho aéreo y espacial, del derecho del mar, del comercio internacional, de los derechos humanos, etcétera, incluida por supuesto la codificación en materia de tratados internacionales.

El trabajo de codificación de la práctica internacional en materia de tratados corrió a cargo de la Comisión de Derecho Internacional, “[...] la cual culminó en la Conferencia de Viena de 1968-1969, que adoptó la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados [...] que entró en vigor el 27 de enero de

1980 [...]”;¹ aplicable únicamente a los tratados celebrados entre Estados.

El 23 de agosto de 1978 se adoptó la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, cuya entrada en vigor ocurrió el 6 de noviembre de 1996, con el depósito del décimo quinto instrumento de ratificación.²

También fue trabajo de la Comisión de Derecho Internacional elaborar la convención relativa a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales, o entre las propias organizaciones, la cual fue firmada en Viena el 21 de marzo de 1986; sin embargo, aún no entra en vigor, porque no se han depositado los 35 instrumentos de ratificación que establece el artículo 85 de la Convención.³

Cabe precisar que la Comisión de Derecho Internacional no ha dejado de trabajar en el tema de los tratados, lo sigue estudiando, enfocándose en temas específicos, tales como:

- Ampliación de la participación en tratados multilaterales generales concluidos bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones.
- Reservas a los convenios multilaterales.

1. Paul Reuter, *Introducción al derecho de los tratados*, Eduardo L. Suárez (trad.), México, UNAM, FCE, 1999, p. 28. Además véase https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-II-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=_en

2. Disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-2&chapter=23&clang=_en

3. Disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&clang=_en#top

- Examen del proceso de elaboración de tratados multilaterales.
- Reservas a los tratados.
- Acuerdos posteriores y práctica posterior en relación con la interpretación de los tratados.
- Aplicación provisional de los tratados.⁴

Algunos de esos temas ya han sido concluidos, pero otros siguen analizándose a través de los Relatores Especiales designados en la propia Comisión de Derecho Internacional.

Como ya señalamos, en la actualidad los tratados internacionales son una de las fuentes más importantes generadoras de obligaciones internacionales entre los Estados y otros sujetos de la comunidad internacional, por una mayor precisión en su contenido, lo que no es obstáculo para que aquellos generen obligaciones y derechos por otros medios. El incumplimiento de las obligaciones así generadas provoca un hecho internacionalmente ilícito que da lugar a la responsabilidad internacional del Estado.

Por esta razón ubicaremos a los tratados en el marco de las fuentes del derecho internacional recogidas por el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, para luego revisar la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados celebrados entre Estados y, posteriormente, hablar de la responsabilidad del Estado al no cumplir con una obligación internacional.

4. Disponible en: <https://legal.un.org/ilc/texts/texts.shtml>

LAS FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL

Afirma Antonio Cassese que desde el surgimiento de la comunidad internacional, los Estados han desarrollado dos métodos principales de creación de normas jurídicamente obligatorias: los tratados y la costumbre. Ambos respondían a las necesidades básicas de los mismos, pero sobre todo, al hecho de no admitir obligaciones impuestas por terceros, si no existía el consentimiento expreso para ello.⁵

Al hablar de las fuentes formales del derecho, estas se han definido como las distintas formas de creación de las normas jurídicas. De acuerdo con la profesora argentina Graciela Salas “se hace referencia a los procedimientos técnicos de creación y de validación de las normas jurídicas”⁶ y, en el caso de los Estados, las que estos reconocen como generadoras de obligaciones.⁷

¿Cuáles son esos métodos de creación de normas jurídicas? ¿Dónde están establecidas?

La doctrina⁸ es unánime al citar el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, y su

5. Antonio Cassese, *International Law*, 2ª. ed., Nueva York, Oxford University Press, 2005, p. 153.

6. Graciela Salas, R., *Fuentes del derecho internacional*. Disponible en: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/19987/Fuentes%20del%20Derecho%20Internacional.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

7. Véase Julio A. Barberis, *El concepto de tratado internacional*, p. 10. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r15461.pdf>

8. Véase el interesante estudio que se hace sobre el tema en Manuel Becerra Ramírez, *Las fuentes contemporáneas del derecho internacional*, México, UNAM, IJ, 2017, p. 6 y ss. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4671/12.pdf>

catálogo de las fuentes formales del derecho internacional. El citado artículo textualmente dice:

1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:
 - a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
 - b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
 - c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
 - d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59.

2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio *ex aequo et bono*, si las partes así lo convinieren.⁹

Como puede observarse, el artículo no menciona expresamente fuentes del derecho, sino que establece la prelación de normas jurídicas que la Corte Internacional de Justicia deberá aplicar en los casos que le sean sometidos. No obstante, es un listado natural de las fuentes, dividiéndolas en principales y en auxiliares. Las fuentes principales son los tratados, la costumbre y los principios

9. Disponible en: <https://www.un.org/es/documents/icjstatute/chap2.htm>

generales del derecho; mientras que las fuentes auxiliares las constituyen los precedentes judiciales y la doctrina de los publicistas. De acuerdo con Michelle Virally esta enumeración autorizada sugiere diversas preguntas relacionadas con su jerarquía, si tienen un carácter definitivo y si existen otro tipo de fuentes.¹⁰

Por otro lado, es pertinente mencionar que ese listado está vinculado con la aplicación, en primera instancia, del derecho escrito, pero a falta de norma convencional, es aplicable la norma consuetudinaria y de no existir ninguna de las dos que puedan ser aplicables al caso concreto, la Corte deberá resolver, a través de los principios generales del derecho, apoyándose en otras fuentes como los precedentes judiciales y la doctrina de los publicistas.

Por ejemplo, en el caso de las Actividades Militares y Paramilitares en Nicaragua y en contra de ella, en la sentencia de fondo del 27 de junio de 1986, la Corte Internacional de Justicia aplicó la costumbre internacional, en razón de que, de acuerdo con la reserva hecha por los Estados Unidos en su declaración de aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Internacional de Justicia del 14 de agosto de 1946, señalaba que la competencia de la Corte no se extendía a las controversias resultantes de un tratado multilateral a menos que todas las partes en él participaran y los propios Estados Unidos accedieran expresamente a la competencia. Con esta reserva se excluía la aplicación de la Carta de las Naciones

10. Para tal efecto véase Michelle Virally, "Fuentes del derecho internacional", en Max Sorensen (ed. y trad.), *Manual de derecho internacional público*, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 153.

Unidas y de la Carta de la Organización de Estados Americanos invocados por Nicaragua; razón por la cual la Corte determinó que, la no aplicabilidad de dichos tratados multilaterales no la restringían para aplicar cualesquiera de las otras fuentes señaladas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.¹¹

Por otro lado y haciendo un poco de historia, entre la doctrina especializada se menciona que el primer tratado data del año 2500 a.C.;¹² Beneyto Pérez explica:

El primer tratado que nos ha llegado en sus términos originales fue concluido hacia la mitad del III milenio entre el rey de Ebla y, según parece, el soberano de Asiria. El tratado establece relaciones de amistad y de comercio entre los dos soberanos y fija, en particular, las sanciones que debían aplicarse a los delitos cometidos por sus súbditos respectivos. Puede mencionarse, asimismo, el tratado de amistad entre el gran rey de Akkad, Narm-Sin (hacia el siglo XXII a.C.) y el soberano de Elam.¹³

Por su parte, Verdross explica que hacia el 2700 a.C., existieron relaciones comerciales entre egipcios y palestinos y que en el año 1308 a. C., se firmó un tratado

11. Véase sentencia de 26 de noviembre de 1984, párrafo 67. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19841126-JUD-01-00-EN.pdf>; así como sentencia de 27 de junio de 1986, párrafo 56. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>

12. Véase Manuel Becerra Ramírez y otra, *Derecho de los tratados. Teoría y práctica*, México, UNAM, IJ, 2020, p. 5.

13. José María Beneyto Pérez, *Historia del derecho internacional público. Una aproximación global*, Madrid, Tecnos, 2022, p. 16.

de alianza y de neutralidad entre Egipto y Babilonia;¹⁴ y aunque se establecieron obligaciones escritas entre los diversos reinos e imperios, la principal fuente del derecho internacional, hasta finales del siglo XIX y principios del siglo XX, fue la costumbre internacional; con la ventaja para los Estados de que, al tratarse de un derecho no escrito, basado en la práctica de los propios Estados, había que determinar el contenido y el alcance de esa práctica de la que se generaba una norma obligatoria para los Estados; con la desventaja de que no existieron tribunales internacionales¹⁵ que determinaran el contenido de la práctica internacional, hasta el año 1922 con el establecimiento de la Corte Permanente de Justicia Internacional,¹⁶ órgano subsidiario de la Liga de las Naciones y, posteriormente, la Corte Internacional de Justicia, sucesora de la anterior y enmarcada en el sistema de la Organización de las Naciones Unidas.¹⁷ Antes del surgimiento de los tribunales internacionales; la labor de fijar el contenido de la práctica estatal recaía en las opiniones de las personas estudiosas del derecho, quienes

14. Alfred Verdross, *Derecho internacional público*, Truyol Antonio y Serra (trad.), 6ª. ed., Madrid, Aguilar, 1982, p. 35.

15. La Corte Permanente de Arbitraje fue establecida mediante tratado en 1899; pero no funcionaba como un tribunal, era un foro para la solución de controversias estatales mediante el arbitraje y otros medios pacíficos. Disponible en: <https://pca-cpa.org/es/home/> ; <https://pca-cpa.org/es/about/introduction/history/>

16. Disponible en: <https://www.un.org/es/icj/permanent.shtml>

17. La Corte Internacional de Justicia comenzó sus funciones en 1946. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/public/files/the-court-at-a-glance/the-court-at-a-glance-es.pdf>

en muchas ocasiones fungían como asesoras de las coronas europeas.¹⁸

Acerca de la costumbre, la Comisión de Derecho Internacional en su septuagésima sesión, de 2018, aprobó un Proyecto de Conclusiones sobre la identificación del derecho internacional consuetudinario,¹⁹ que contiene 16 conclusiones en las que se abordan las formas de probar tanto la práctica estatal como la *opinio juris*, como elementos de la costumbre.

En lo que respecta a los principios generales de derecho, el Relator Especial Marcelo Vázquez-Bermúdez propuso a la Comisión de Derecho Internacional su estudio, argumentando que reúne los requisitos como un tema que refleja las necesidades de la comunidad internacional en relación con el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional.²⁰ En razón de ello señala:

[...] se propone que la Comisión incluya en su programa de trabajo un tema sobre la tercera de las tres fuentes principales del derecho internacional, que figura en el artículo 38, párrafo 1 c, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, con el título de “Principios generales de derecho”. **La Comisión puede ofrecer una aclaración autorizada sobre su naturaleza, alcance y**

18. Antonio Gómez Robledo, *Los fundadores del derecho internacional*, México, UNAM, 1989, pp. 43, 61, 104 y 105.

19. Disponible en: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_13_2018.pdf

20. Marcelo Vázquez-Bermúdez, *Principios generales del derecho*, Anexo 1, párr. 33, p. 174. En Recomendación de 2017 del Grupo de Trabajo sobre el programa de trabajo a largo plazo; véase el plan de estudios: A/72/10. Disponible en: <https://legal.un.org/ilc/reports/2017/spanish/annex.pdf>

funciones, así como sobre la forma en que han de ser identificados. El resultado final podría ser una serie de conclusiones con comentarios. En estos figurarían una serie de ejemplos de principios generales del derecho, pero la finalidad del tema no sería catalogar los principios generales del derecho existentes²¹ (el resaltado es nuestro).

De acuerdo con el documento, se propone como método de trabajo revisar la práctica estatal, los tratados y otros instrumentos internacionales, las decisiones judiciales de las cortes y tribunales internacionales, regionales y nacionales, la legislación nacional; así como la opinión de la academia. El citado Relator Especial ha presentado ya tres informes de trabajo y la Asamblea General de Naciones Unidas en los años 2019, 2020 y 2021 a través de las resoluciones 74/186, 75/135 y 76/111 respectivamente, ha llamado la atención de los gobiernos sobre la importancia de presentar sus opiniones en relación con los diversos proyectos de la Comisión de Derecho Internacional, en el que se incluye el tema de los principios generales del derecho.²²

Tampoco hay que olvidar que existen otras formas de generar obligaciones internacionales entre los Estados, por ejemplo, mediante actos unilaterales; sin embargo, no son obligaciones generales para la comunidad internacional, sino frente a otro Estado, como es el caso de la protesta, el reconocimiento, la promesa, el *estoppel*, la aquiescencia, o bien, las resoluciones de ciertos órganos

21. Disponible en: <https://legal.un.org/ilc/reports/2017/spanish/annex.pdf> p. 1.

22. Disponible en: https://legal.un.org/ilc/guide/1_15.shtml

de los organismos internacionales o de órganos supranacionales.²³

LOS TRATADOS INTERNACIONALES SEGÚN LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS CELEBRADOS ENTRE ESTADOS DE 1969

Para que un tratado pueda ser considerado como una fuente de obligaciones internacionales para un Estado, debe cumplir con ciertos requisitos, los cuales han sido desarrollados en la citada Convención, y a los que nos referiremos a continuación.

De conformidad con el artículo 2, 1, a, de la citada Convención de Viena:

se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

De este concepto se observa que el tratado es un acuerdo internacional, es decir, entre sujetos del derecho internacional. Debe ser por escrito para que le sea aplicable la Convención de Viena, lo que no implica que los acuerdos orales, aunque no muy frecuentes, carezcan de validez, simplemente, a estos no les es aplicable la Convención.

23. Manuel Becerra Ramírez, *op. cit.*, pp. 91 y ss.

Que sea regido por el derecho internacional significa que la obligación que se genere entre los Estados provenga de una fuente internacional y no del derecho interno de uno de ellos; por ejemplo, la compraventa de un bien inmueble para el establecimiento de una embajada o legación, se rige por el derecho privado del Estado receptor, aunque uno de los contratantes sea un Estado.²⁴

El tratado puede contener una diversidad de anexos, como en el caso de los tratados fronterizos en los que se agregan los mapas correspondientes; todos esos documentos adjuntos al tratado conforman una unidad. En el caso del T-MEC, este comprende el Capitulado, los Anexos, el Protocolo modificadorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, los Instrumentos bilaterales México-Estados Unidos, así como un Acuerdo en materia de Cooperación Ambiental.²⁵

En cuanto a su denominación particular, el acuerdo entre los Estados puede recibir diversas denominaciones, tales como: acta general, acuerdo, armisticio, arreglo, canje de notas, capitulación, carta, código, compromiso, concordato, convención, convenio, declaraciones,

24. Al efecto, y de conformidad con los artículos 10, 11 y 12 del Proyecto de Artículos sobre Inmunidad Jurisdiccional de los Estados y su Propiedad del año 1991, un Estado no puede invocar su inmunidad de jurisdicción ante los tribunales de un Estado, tratándose de acciones comerciales, laborales o contractuales en las que intervienen particulares, en estos casos esas relaciones se rigen por el derecho interno y no por el derecho internacional. Disponible en: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/4_1_1991.pdf

25. Disponible en: <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published>

estatuto, memorando de entendimiento, *modus vivendi*, notas reversales, pacto, protocolo y tratado.²⁶

Sobre este aspecto, cabe precisar que no importa la denominación que tenga el documento, siempre y cuando establezca claramente derechos y obligaciones para las partes, tal y como lo estableció la Corte Internacional de Justicia en su sentencia sobre jurisdicción y admisibilidad de fecha 1 de julio de 1994, en el caso concerniente a la delimitación marítima y territorial entre Qatar y Bahrain:

30. La Corte concluye que las Minutas del 25 de diciembre de 1990, así como el Intercambio de Notas de diciembre de 1987, constituyen un acuerdo internacional creando derechos y obligaciones para las partes.²⁷

Aunque el concepto insertado en el artículo 2 no se refiere al consentimiento de los Estados, hay que hacer notar que este es uno de los principios fundamentales del derecho de los tratados, sustentándose en las máximas *ex consensu advenit vinculum* (el consentimiento es base de la obligación) y *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* (los pactos no obligan ni benefician a terceros).

De acuerdo con el derecho de las obligaciones, base esencial del derecho de los tratados, los elementos de

²⁶ Manuel Becerra Ramírez y otra, *Derecho de los tratados. Teoría y práctica*, México, UNAM, IJ, 2020, pp. 16 y ss.

²⁷ Caso concerniente a la delimitación territorial y marítima entre Qatar y Bahrain, Qatar vs. Bahrain, Jurisdicción y admisibilidad, 1 de julio de 1994, párrs. 21-25, 30, pp. 12-14. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/87/087-19940701-JUD-01-00-EN.pdf>

existencia del contrato, como una fuente de las obligaciones, son el consentimiento y el objeto,²⁸ la falta de alguno de ellos provoca (teóricamente una inexistencia del acto) una nulidad absoluta. En tanto, que el contrato puede ser invalidado: por incapacidad legal de las partes o de una de ellas, por vicios del consentimiento, porque su objeto, o su motivo, o fin sea ilícito y, finalmente, porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que establece la ley.²⁹ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados es la versión internacional del derecho de las obligaciones y, en su mayoría, rigen los mismos principios que en el Derecho Civil, salvo aquellos que son propios del derecho internacional, como los enumerados en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas.

Consentimiento

De acuerdo con el artículo 11 de la Convención de Viena, el consentimiento del Estado para obligarse por un tratado puede ser expresado a través de la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión o en cualquier otra forma que se hubiere convenido. Esto obedece a las diversas figuras jurídicas contenidas en el derecho constitucional de los Estados. Al fin y al cabo, el consentimiento del Estado, como un acto soberano,

28. Artículo 1794 del Código Civil Federal. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_110121.pdf

29. Artículo 1795 del Código Civil Federal. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_110121.pdf

para obligarse por un tratado debe ser claro y preciso, cumpliendo fehacientemente con sus normas internas, de lo contrario puede alegarse la nulidad del mismo.

Por ello, es muy importante que el Estado se encuentre debidamente representado en la negociación y adopción del texto del tratado, a través de un representante que cuente con los debidos plenos poderes.

A ese efecto, el artículo 2, 1, c dice:

- c) se entiende por “plenos poderes” un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado.

Aunque de acuerdo con el artículo 7, 2, a, b, c, por las funciones de representación estatal que ostentan, no requieren de la presentación de plenos poderes: los jefes de Estado, los jefes de gobierno, los ministros de Relaciones Exteriores para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado; los jefes de misión diplomática para la adopción del texto de un tratado, ante el Estado en que se encuentran acreditados, ni los representantes acreditados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional para la adopción del texto de un tratado ante esa conferencia u organización. Existe también la posibilidad de que un acto realizado por una persona no autorizada pueda

obligar al Estado, siempre y cuando, este último confirme ese acto, según el artículo 8.

Si el consentimiento expresado está apegado a su norma interna, el Estado, de acuerdo con el artículo 27, no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para incumplirlo, salvo que se encuentre en la hipótesis del artículo 46 del citado tratado, el cual refiere la posibilidad de anular el tratado cuando el consentimiento se externó vulnerando una norma fundamental de derecho interno relativa a la competencia para celebrar tratados.

Por ejemplo, el artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al presidente de la República para “[...] celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado”. Siendo una facultad presidencial, conforme a la fracción III del mismo precepto, nombrar a los embajadores y cónsules generales, nombramientos que deberán ser aprobados por el Senado de la República.

Pedir la nulidad de un tratado, bajo la premisa del artículo 46 de la Convención de Viena, significaría que una persona representó al Estado mexicano violando esa disposición constitucional, lo cual, en primera instancia, parecería imposible por todo el procedimiento interno que hay que cubrir, además de ser hechos públicos y notorios por la publicidad mediática que se hace con los nombramientos. Independientemente de ello, las personas acreditadas tienen la obligación de mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores de sus

actividades en el exterior, de acuerdo con el artículo 43 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, lo contrario hablaría de mala fe o corrupción del supuesto representante del Estado.

Por otro lado, el Estado puede presentar reservas sobre alguna o algunas disposiciones del tratado que no sean de su interés, en el momento de expresar su consentimiento en obligarse por el tratado.³⁰ Lo que implicaría que dicha disposición o disposiciones del tratado no le serían aplicables y, por lo tanto, no podría alegarse el incumplimiento del tratado.

De lo anterior, podemos observar que para que el Estado se obligue por un tratado internacional, se requiere de un procedimiento complejo, en el que su consentimiento debe ser indubitable. Ciertamente, los Estados no son muy dados a celebrar compromisos convencionales que impliquen obligaciones de manera frecuente, pero cuando lo hacen, es porque realmente existe un interés para ello.

Bajo el principio *pacta sunt servanda*, es decir, la buena fe en el cumplimiento de los tratados, no es posible alegar la nulidad de los tratados cuando existen cambios políticos radicales en los gobiernos estatales; para el derecho internacional esto es una cuestión interna que no puede ni debe afectar el cumplimiento de una obligación internacional. De ser el caso, existe la posibilidad de dar por terminado el tratado siguiendo las reglas de la Convención de Viena, pero no existe una justificación para su incumplimiento.

Se reafirma la importancia del consentimiento de los Estados para generar una obligación internacional, con

30. Ver los artículos 19 al 23 de la Convención de Viena.

lo estipulado en el artículo 34 de la Convención, que a la letra dice: “Norma general concerniente a terceros Estados. Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado **sin su consentimiento**”.

Objeto

Respecto al objeto materia del tratado, la Convención no hace mucha referencia al mismo, prácticamente en los artículos 18, 60 y 61, aunque en algunas otras disposiciones se alude a él, como en el caso de la regla general de interpretación de los tratados en cuanto a que debe tomarse en consideración el objeto y fin del tratado, entre otros elementos.

Respecto al artículo 18 establece la obligación de los Estados de no frustrar el objeto y fin del tratado antes de su entrada en vigor. El artículo 60 aborda el supuesto de terminación de un tratado por violación al mismo, pero se alude a una violación grave y se entiende como tal, el hecho de rechazar el tratado no admitido por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, así como “la violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado”.

En tanto que en el artículo 61 sobre la imposibilidad subsiguiente de su cumplimiento, se establece como una de las causales de terminación del tratado:

61. Imposibilidad subsiguiente de cumplimiento.
 1. Una parte podrá alegar la imposibilidad de cumplir un tratado como causa para darlo por terminado o retirarse de él si **esa imposibilidad resulta**

de la desaparición o destrucción definitivas de un objeto indispensable para el cumplimiento del tratado. Si la imposibilidad es temporal, podrá alegarse únicamente como causa para suspender la aplicación del tratado.

2. La imposibilidad de cumplimiento no podrá alegarse por una de las partes como causa para dar por terminado un tratado, retirarse de él o suspender su **aplicación si resulta de una violación, por la parte que la alegue, de una obligación nacida del tratado** o de toda otra obligación internacional con respecto a cualquier otra parte en el tratado (el resaltado es nuestro).

De la lectura del precepto, se podrá observar la alusión al objeto del tratado como un elemento de existencia del mismo, puesto que su desaparición o destrucción definitiva daría lugar a invocar la imposibilidad de seguir cumpliendo con el mismo y, en consecuencia, pedir su terminación. En su momento la Comisión de Derecho Internacional, al hacer los comentarios respecto del artículo, manifestó:

La práctica de los Estados ofrece pocos ejemplos de terminación de un tratado por esa causa. Sin embargo, la hipótesis prevista en el artículo es la de la sumersión de una isla, la desecación de un río o la destrucción de un dique o de una instalación hidroeléctrica indispensables para la ejecución del tratado.³¹

31. Informes de la Comisión a la Asamblea General, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, vol. II, p. 280. Disponible en: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_1966_v2.pdf

Argumenta la misma Comisión, que esta causal no da por terminado el tratado de manera inmediata, sino que faculta a las partes para argüir la imposibilidad del cumplimiento como una forma de conclusión del tratado.³²

INCUMPLIMIENTO DEL TRATADO: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HECHOS INTERNACIONALMENTE ILÍCITOS

La responsabilidad del Estado es un tema que ha dado lugar a muchos estudios, no sólo doctrinales, sino institucionales, tal es el caso de la Comisión de Derecho Internacional dependiente de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas,³³ la que trabajó el tema por más de 40 años, mediante los informes presentados por cinco Relatores Especiales, que recabaron no sólo la práctica estatal, sino la jurisprudencia nacional e internacional, independientemente de la opinión de los gobiernos y de la doctrina nacional.

Finalmente, se logró elaborar un proyecto de artículos y en su sesión del 9 de agosto de 2001 decidió recomendar a la Asamblea General no sólo que tomara nota del proyecto, sino “[...] que estudiara la posibilidad de convocar a una conferencia internacional de

32. *Ibidem*.

33. La Comisión de Derecho Internacional fue establecida en 1947 por la Asamblea General, de acuerdo con el artículo 13 (1) (a) de la Carta de las Naciones Unidas, cuya función es “alentar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación”. Disponible en: <https://legal.un.org/ilc/>

plenipotenciarios para examinar el proyecto con miras a concertar una convención sobre el tema”.³⁴

Situación que al día de hoy no ha ocurrido; no obstante lo anterior, la riqueza del documento consiste precisamente en esa labor de codificación, por lo que en este apartado nos referiremos al Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, en relación con el incumplimiento de obligaciones internacionales para los Estados.

De acuerdo con el artículo 2, del citado Proyecto existe un hecho internacionalmente ilícito del Estado, por acción u omisión, cuando es atribuible al Estado según el derecho internacional y constituya una violación de una obligación internacional del Estado.³⁵

De conformidad con el artículo 4 del Proyecto, se considerará hecho del Estado el comportamiento de todo órgano del Estado que ejerza funciones ejecutivas, legislativas, judiciales o de otra índole, “cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado”. Además de comprender el caso de personas físicas facultadas para ejercer atribuciones del poder público, aunque se extralimiten o contravengan instrucciones, lo mismo en el caso de ausencia o defecto de las autoridades oficiales, entre otros supuestos.

34. Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 53° periodo de sesiones. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001, vol. II, segunda parte, Naciones Unidas, Nueva York, Ginebra, 2007, p. 25. Disponible en: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf

35. Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, p. 26. Disponible en: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf

Aunado al hecho de que el artículo 12 establece que “hay violación de una obligación internacional por un Estado cuando un hecho de ese Estado no está en conformidad con lo que de él exige esa obligación, sea cual fuere el origen o la naturaleza de esa obligación”; obligación que debe estar vigente.

En el caso de México, esto significa que las acciones u omisiones del gobierno, ejecutivo, legislativo o judicial, ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal, pueden generar un hecho internacionalmente ilícito, cuya consecuencia genere la responsabilidad internacional para el Estado mexicano, por el incumplimiento de una obligación derivada de un tratado, de una norma consuetudinaria o de una resolución determinada por un tribunal internacional.

Lo anterior lo podemos ejemplificar con las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en diversos casos ha determinado la responsabilidad internacional del Estado mexicano por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.³⁶ De igual forma, los paneles de solución

36. Casos: **Digna Ochoa y familiares vs. México**, sentencia 25 de noviembre de 2021, Serie C, No. 447; **Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México**, sentencia 28 de noviembre de 2018, Serie C, No. 371; **Alvarado Espinoza y otros vs. México**, sentencia 28 de noviembre de 2018, Serie C, No. 370; **Trueba Arciniega y otros vs. México**, sentencia 27 de septiembre de 2018, Serie C, No. 369; **García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México**, sentencia 26 de noviembre de 2013, Serie C, No. 273; **Cabrera García y Montiel Flores vs. México**, sentencia 26 de noviembre de 2010, Serie C, No. 220; **Rosendo Cantú y otra vs. México**, sentencia 31 de agosto de 2010, Serie C, No. 216; **Fernández Ortega y otros vs. México**, sentencia

de controversias del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, hoy T-MEC, en los que se determina si alguna de las partes no ha cumplido con las obligaciones que le impone el tratado y de ser así, la consiguiente reparación del daño.

Ciertamente, el Proyecto habla de circunstancias que excluyen la ilicitud, como es el caso del consentimiento, la legítima defensa, las contramedidas, la fuerza mayor, el peligro extremo, el estado de necesidad o el cumplimiento de normas imperativas.³⁷

La responsabilidad surgida de un hecho internacionalmente ilícito produce las siguientes consecuencias jurídicas:

- La continuidad del deber de cumplir con la obligación (art. 29).
- Cesación y no repetición (art. 30).
- Reparación (art. 31).
- Irrelevancia del derecho interno (art. 32).

Las formas de reparación del perjuicio, que comprende todo daño material o moral, derivado del hecho internacionalmente ilícito, son la restitución, indemnización y

30 de agosto de 2010, Serie C, No. 215; **Radilla Pacheco vs. México**, sentencia 23 de noviembre de 2009, Serie C, No. 209; **González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México**, sentencia 16 de noviembre de 2009, Serie C, No. 205; **Castañeda Gutman vs. México**, sentencia 6 de agosto de 2008, Serie C, No. 184. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/jurisprudencia-search.cfm?lang=es&id=22>

37. Veáanse los artículos 20 al 26 inclusive, del Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos. Disponible en: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf

satisfacción (art. 34). Por ejemplo, en las sentencias de los casos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de México, se manejan las tres formas de reparación, no sólo por los daños materiales generados, sino también por el daño moral. El pago de una indemnización, el tratamiento psicológico a costa del Estado, la publicación de la sentencia en un diario local y de cobertura nacional, la sanción de quienes resultaran responsables, además de la adecuación del derecho interno a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otras.

De acuerdo con esto, la responsabilidad del Estado repercute no sólo a nivel nacional, sino que se extiende al ámbito internacional, desde el momento en que, dependiendo de las circunstancias, afecta las relaciones comerciales, culturales, diplomáticas, o de otro tipo, con otros Estados o con la comunidad internacional, que no únicamente comprende la erogación de recursos públicos del propio Estado, sino su reputación como Estado que infringe las normas e incumple con sus obligaciones, lo que siempre afecta los intereses estatales.

CONCLUSIONES

El tratado es una de las fuentes de mayor importancia en la generación de obligaciones y derechos internacionales entre Estados o sujetos de la comunidad internacional.

Su relevancia se manifiesta, no sólo a través de la formalidad del instrumento en sí, sino en el hecho de que para culminar un acuerdo de esa naturaleza, se siguen dos procedimientos: uno a nivel internacional y otro a

nivel interno. En cada uno de ellos se establecen pasos muy complejos y largos cuya finalidad es que el consentimiento del Estado en obligarse por el tratado sea perfectamente claro y no deje lugar a ninguna duda sobre la intención estatal.

Pero inclusive, si el Estado firma un tratado en una conferencia de plenipotenciarios, cubriendo el aspecto internacional, no obliga aún al Estado; para ello, debe cumplirse con los procedimientos señalados en las normas estatales que implican normalmente la aprobación o ratificación por el Senado, el Congreso o el Parlamento, para enviar posteriormente los instrumentos de ratificación al depositario del tratado. Una vez que se reúne el número de ratificaciones determinadas por el tratado, este entra en vigor, lo que puede llevar años.

Por todo ello, no es comprensible que un Estado, al observar todo ese largo proceso, después se niegue a cumplir de manera justificada con las obligaciones derivadas del mismo, tomando en cuenta que tuvo muchos meses y a veces años, para externar su consentimiento o para no hacerlo si así lo determina. Esto vulnera el principio *Pacta Sunt Servanda*, los pactos deben ser cumplidos de buena fe, como lo establece el artículo 26 de la propia Convención de Viena.

**Derechos políticos en el Sistema
Universal de los Derechos Humanos**

Martha Leticia Mercado Ramírez
Magistrada del Tribunal Electoral
de la Ciudad de México



INTRODUCCIÓN: PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En los últimos setenta años, la influencia del derecho internacional de los derechos humanos ha crecido significativamente en distintos ámbitos del derecho. El propósito primigenio de crear sistemas internacionales o regionales de protección como subsidiarios del ámbito nacional, a partir de tratados generales enfocados en las personas y sus derechos subjetivos, ha rendido sus frutos en varias latitudes del mundo.

Además del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, con base en la Organización de las Naciones Unidas y los tratados especiales auspiciados por dicha organización,¹ los tres sistemas regionales exis-

1. Los cinco tratados básicos de derechos humanos son los siguientes: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); Convención sobre los Derechos del Niño (1989); y Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990).

tentes son muestra de la protección multinivel creada sobre el eje orientador de la dignidad humana y los derechos inherentes de la persona. La mayoría de esos sistemas de protección fueron creados entre las décadas de los cincuenta y los sesenta (López Guerra, 2017). Los dos pactos internacionales que convencionalizaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos fueron aprobados en 1966; el Convenio Europeo de Derechos Humanos fue suscrito en 1950 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos fue adoptada en 1969. Un poco más tarde, en 1981, surgiría la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos.

En el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, en términos generales, existe unanimidad al considerarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, Declaración Universal) como uno de los documentos internacionales más notorios y trascendentes en la promoción y protección de los derechos humanos.² La Declaración Universal, asimismo, se convirtió en la base de acción de la Organización de las Naciones Unidas.

Los derechos políticos, como parte del conjunto de derechos humanos, fueron contemplados en el artículo 21 de la Declaración Universal. Asimismo, dicho instrumento también reconoce las importantes libertades políticas (de opinión y de expresión; de reunión y de

2. El Preámbulo del Convenio Europeo, por ejemplo, reconoce la cercanía e innegable influencia recibida: “Considerando la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948; [...] Resueltos, [...] a tomar las primeras medidas adecuadas para asegurar la garantía colectiva de algunos de los derechos enunciados en la Declaración Universal”.

asociación), que son requisitos indispensables para sustentar un régimen político basado en el principio democrático y los derechos humanos.

Sin embargo, para efectos prácticos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, Pacto o PIDCP), heredero de la Declaración Universal, es el tratado que introduce mecanismos jurídicos de protección.

EL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Después de finalizada la Segunda Guerra Mundial inició una larga reflexión acerca de la necesidad de crear mecanismos que pudieran resolver de manera pacífica los conflictos entre las naciones. Además, en el centro de la discusión se puso la dignidad de la persona humana y los derechos que le son inherentes, mismos que debían ser protegidos igualmente desde las instancias internacionales.

En ese sentido, el primer paso fue la elaboración de un catálogo de derechos que enunciara cada uno de ellos de manera sistemática. Así, el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la trascendente Declaración Universal. Los derechos políticos fueron reconocidos expresamente en el artículo 21 del citado documento.

Cabe mencionar que unos meses antes, los derechos políticos ya habían sido objeto de reflexión en la Organización de los Estados Americanos y quedaron establecidos en el artículo XX de la Declaración Americana de

los Derechos y Deberes del Hombre y el Ciudadano de 1948.

Sin embargo, al ser la Declaración Universal un documento esencialmente declarativo, se estimó conveniente avanzar en el sentido de la exigibilidad y establecer tratados en materia de derechos humanos (Barrena, 2015: 17), en donde se determinara la creación de órganos encargados de la implementación y vigilancia de sus disposiciones. Es decir, los Estados miembros contraerían obligaciones vinculantes en beneficio de las personas en su ámbito de jurisdicción.

Según Nowak (2004: 166), la elaboración de dichos tratados fue larga y no exenta de dificultades, principalmente políticas. Si bien en un principio se pretendía un **único tratado general** que incluyera todos los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), en ese momento se estimó conveniente que tuvieran tratamiento en documentos diferentes.

La Asamblea General de Naciones Unidas adoptará al mismo tiempo, el 16 de diciembre de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esos tres instrumentos en conjunto, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los dos pactos referidos, “[...] configura lo que se denomina ‘Carta Internacional de Derechos Humanos’” (Comité de Derechos Humanos, 1997).

En el siguiente cuadro se muestra la forma en que quedaron establecidos los derechos políticos en el artículo 21 de la Declaración Universal y en el artículo 25 del PIDCP.

Declaración Universal	PIDCP
<p>Artículo 21</p> <p>1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.</p> <p>2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.</p> <p>3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.</p>	<p>Artículo 25</p> <p>Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:</p> <p>a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;</p> <p>b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;</p> <p>c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.</p>

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

El PIDCP se encuentra entre los primeros tratados generales elaborados en materia de derechos humanos. En 2026 cumplirá sesenta años de existencia y cincuenta años de entrada en vigor. Cerca de cumplir medio siglo de vigencia, es uno de los instrumentos internacionales que cuenta con el mayor número de ratificaciones a nivel mundial.³ En la actualidad, 173 países forman parte del mismo; México lo ratificó en 1981.

3. Véase el estado de ratificaciones en: <https://indicators.ohchr.org/>

Posteriormente, la posibilidad de quejas individuales será introducida a través del Primer Protocolo Facultativo al PIDCP (“un sistema por el cual el Comité de Derechos Humanos puede recibir y examinar denuncias de individuos que aleguen violaciones de sus derechos humanos”).

Ambos instrumentos, el Pacto y su primer Protocolo, entraron en vigor el 23 de marzo de 1976. Finalmente, en 1989 sería adoptado el Segundo Protocolo Facultativo concerniente a la abolición de la pena de muerte en los Estados Partes, el cual entró en vigor el 11 de julio de 1991.

En términos sucintos, establece un preámbulo y el catálogo de derechos sustantivos; las obligaciones jurídicas generales impuestas a los Estados Partes (respetar, proteger y promover o hacer efectivos); contempla el establecimiento, integración y funciones del órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto, esto es, el Comité de Derechos Humanos (en adelante, Comité); luego indica algunas normas de interpretación de las disposiciones del tratado y, finalmente, establece normas técnicas (firma, ratificación, vigencia y enmienda del tratado).

Como se dijo, el Comité es un órgano creado por el Pacto y, por tanto, no es un órgano estrictamente de las Naciones Unidas. En palabras de Nowak (2004: 176) es “[...] un *órgano de control de tratados*, que se estableció por un tratado (artículo 28 del PIDCP) con el objetivo de supervisar el cumplimiento de los Estados Partes de sus obligaciones bajo ese tratado”. Las 18 personas integrantes del Comité son expertas y expertos en materia de derechos humanos, elegidos por un periodo de cuatro

años de entre los nacionales de los Estados Partes y ejercen sus funciones a título personal.⁴

Sin perjuicio de lo anterior, por disposiciones expresas del Pacto, los miembros del Comité pueden percibir emolumentos de los fondos de Naciones Unidas (artículo 35), el Comité se reúne en sedes de Naciones Unidas (artículo 37.3) y dicha organización está obligada a proporcionar el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité (artículo 36).

El principal mecanismo de control o supervisión establecido en el Pacto es un procedimiento de informes periódicos. Los informes, que deben ser presentados respectivamente por cada uno de los Estados Partes, son estudiados por el Comité, quien podrá ofrecer los comentarios generales que estime oportunos. A su vez, los Estados Partes podrán presentar observaciones al Comité sobre cualquier comentario que se haga. En ese sentido, el examen de los informes presentados por los Estados Partes es una de las principales funciones del Comité.

Los informes de los Estados Partes deben versar sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso

4. En la actualidad el Comité está compuesto por las siguientes personas: Tania María Abdo Rocholl (Paraguay), Wafaa Ashraf Moharram Bassim (Egipto), Yadh Ben Achour (Túnez), Christopher Arif Bulkan (Guyana), Mahjoub El Haiba (Marruecos), Shuichi Furuya (Japón), Carlos Gómez Martínez (España), Marcia V. J. Kran (Canadá), Duncan Muhumuza Laki (Uganda), Photini Pazartzis (Grecia), Hernán Quezada Cabrera (Chile), Vasilka Sancin (Eslovenia), José Manuel Santos Pais (Portugal), Changrok Soh (República de Corea), Kobauyah Tchamdja Kpatcha (Togo), Hélène Tigroudja (Francia), Imeru Tamerat Yigezu (Etiopía) y Gentian Zyberi (Albania).

que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos. Asimismo, los informes señalarán los factores y las dificultades, si las hubiere, que afecten a la aplicación del Pacto.

Ahora bien, como se dijo, el Primer Protocolo Facultativo introdujo el procedimiento de comunicaciones o quejas individuales, este es el otro principal objetivo del Comité. Al ratificar dicho Protocolo, los Estados Partes esencialmente se someten a la jurisdicción del Comité en casos de violaciones individuales de los derechos humanos enunciados en el Pacto. A la fecha, 116 de los 173 Estados Partes del PIDCP forman parte del Primer Protocolo Facultativo; en el caso de México, entró en vigor el 15 de junio de 2002.

Para efectos descriptivos, el procedimiento de queja puede sintetizarse de la manera siguiente: 1) La presunta víctima presenta una comunicación escrita; 2) El Comité realiza un examen de admisibilidad (por ejemplo, agotamiento previo de todos los recursos internos disponibles); 3) Al declararse admisible la queja, se pone en conocimiento del Estado Parte implicado; 4) Dicho Estado cuenta con un plazo de seis meses para presentar por escrito explicaciones o declaraciones sobre el fondo del asunto; 5) Con toda la información facilitada por las partes, el Comité emite su dictamen.

Cabe destacar que las sesiones del Comité son a puerta cerrada cuando examina comunicaciones individuales y que el dictamen emitido no es jurídicamente vinculante. Al igual que Nowak, muchos ven en este punto la debilidad del sistema, “[...] la falta de efectos jurídicamente vinculantes, y de cualquier tipo de sanciones contra los gobiernos que no cooperan, supone el

defecto más serio del sistema de quejas individuales” (2008: 182).

LOS DERECHOS POLÍTICOS RECONOCIDOS EN EL ARTÍCULO 25 DEL PACTO: DOCTRINA Y CASUÍSTICA

A diferencia de los demás derechos sustantivos, en los cuales la categoría utilizada para atribuir la titularidad es la persona, en el caso de los derechos políticos se hará conforme a la categoría de ciudadanía. En efecto, el artículo 25 del PIDCP reconoce y ampara cuatro derechos a todas las ciudadanas y ciudadanos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, y sin restricciones indebidas: i) derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos; ii) derecho a votar; iii) derecho a ser elegido; y, iv) derecho a tener acceso a la función pública.

Ahora bien, no hay que olvidar que otras disposiciones del PIDCP consagran los derechos y libertades generales que son indispensables en los ámbitos político y electoral. Así, la libertad de opinión y de expresión en el artículo 19, y las libertades de reunión y de asociación en el artículo 20. Como dice el Comité, justo en sus reflexiones sobre el contenido del artículo 25 del PIDCP “[l]a libertad de expresión, la de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente” (1996: párr. 12).

Al respecto, sobre el tema de los derechos políticos, el Comité delimita su doctrina en la Observación General No. 25 de 1996, así como en la resolución de casos concretos (O'Donnell, 2012).

Formalmente el documento lo podemos agrupar para su estudio en dos apartados básicos: las cuestiones generales del artículo 25 (párrs. 1 al 4) y precisiones de cada derecho en particular (participar en la dirección de los asuntos públicos, párrs. 5 al 8; derecho de voto, párrafos 9 al 22 y acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, párr. 23). En torno a las cuestiones generales el Comité advierte, en primer lugar, la importancia del ámbito nacional en la garantía de los derechos políticos, por ello hace énfasis en las obligaciones que “el Pacto impone a los Estados” (párr. 1). De forma simultánea, el artículo 25 “apoya el proceso del gobierno democrático” (párr. 1), con lo cual se perfila la naturaleza democrática de los derechos que ampara el Pacto. Estos derechos individuales se encuentran relacionados, siguiendo el párrafo 1 del artículo 1 PIDCP, con el derecho de los pueblos a la libre determinación, en el sentido de que los pueblos tienen el derecho de establecer libremente su condición política (párr. 2).

El Comité divide en dos grandes grupos los derechos y libertades contemplados por el PIDCP; en un primer grupo están aquellos derechos y libertades garantizados a todas las personas, mientras que en el segundo grupo se encuentran los derechos y libertades que protegen “a cada uno de los ciudadanos”; en este último grupo se encontrarían los derechos contemplados en el artículo 25 (párr. 3).

Respecto a la imposición de condiciones restrictivas en el ejercicio de estos derechos, se contempla, en un primer momento, la posibilidad de que los ordenamientos internos las determinen, siempre y cuando se basen en “criterios objetivos y razonables” (párr. 4). Por otro lado, son derechos que no pueden suspenderse ni negarse; sin embargo, acorde con lo anteriormente mencionado en relación al derecho de los pueblos a la libre determinación, pueden contemplarse salvedades por las legislaciones locales, siempre y cuando los motivos estén previstos por la legislación y bajo el mismo parámetro de objetividad y razonabilidad.

Pasemos ahora a las precisiones del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos. La dirección o gestión de los asuntos públicos “es un concepto amplio” y “abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales” (párr. 5).

Se precisan las dos principales modalidades generales donde se verifica que las y los ciudadanos participan *directamente* en la dirección de los asuntos públicos: (1) “al ejercer sus facultades como miembros de órganos legislativos u ocupar cargos ejecutivos” y (2) “cuando eligen o modifican la Constitución o deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales”. Una tercera modalidad, de carácter optativa, es “asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos” (párr. 6). Dichas modalidades sólo son enunciativas.

En tanto, otra forma que tiene la ciudadanía de participar en la dirección de los asuntos públicos es, *indirectamente*, por medio de representantes. El Comité hace tres inferencias importantes: las y los representantes ejercen un auténtico poder de gobierno, siendo responsables ante la ciudadanía del ejercicio de tal poder y ejercen solamente las facultades que se les atribuyen de conformidad con las disposiciones de la Constitución (párr. 7). Igualmente, para el Comité participa la ciudadanía “ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse” (párr. 8).

Es posible distinguir tres tipos de derechos reconocidos en el apartado b) del artículo 25: el derecho de voto, asociado a la calidad de votante; el derecho a ser votado, asociado a la calidad de persona candidata a elecciones y, por último, el derecho a elecciones, asociado a la calidad de ciudadanía. Así, los Estados tienen la obligación de celebrar elecciones libres, equitativas, periódicas y auténticas, entendiéndose que “deben celebrarse a intervalos que no sean demasiado largos” (párr. 9).

El derecho a votar no se encuentra limitado a la elección de representantes, se extiende a la participación en “referendos u otros procesos electorales”, además, bajo su pretensión de universalidad “los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo” (párr. 11), implicando cuestiones no menores como la libertad de expresión, la de reunión y la de asociación siendo “condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto”. Por último, es conveniente señalar que

estos derechos deben estar establecidos por la legislación interna de cada Estado Parte.

El derecho a presentarse a elecciones, a ser persona candidata, se vincula directamente con el derecho a no ser discriminada, más allá de las condiciones objetivas y razonables que imponga la legislación, como por ejemplo la edad mínima, por lo que “nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura” (párr. 15). En cierta medida, el pluralismo político se fortalece en la idea de que las personas candidatas no pueden ser excluidas a causa de su nivel de instrucción, el lugar de residencia, la descendencia o de su afiliación política. Según lo anterior, es un límite excesivo exigir como requisito que las y los candidatos de elección popular “sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos” (párr. 17).

Posteriormente, se hace alusión a las condiciones de libertad que deben prevalecer en todo proceso electoral para que la voluntad de la ciudadanía no encuentre ningún tipo de oposición o coacción indebida en el ejercicio del voto: “estos deberán poder formarse una opinión de manera independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo” (párr. 19). En este punto el Comité no olvida subrayar la variable de los gastos en campañas electorales como factor de desequilibrio del proceso democrático.

Se sugiere establecer órganos independientes y especializados en materia electoral, encargados, uno de tipo administrativo que “supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto”, y otro de tipo judicial, que posibilite la

“revisión judicial o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y del recuento de los votos” (párr. 20). Por tanto, debe garantizarse principalmente el carácter secreto del voto, la seguridad de las urnas y los votos y el deber de ofrecer información plena de las garantías con las que cuentan las y los electores.

Si bien el tema del sistema electoral propiamente no está contemplado dentro de las estipulaciones del artículo 25; sin embargo, es evidente la preocupación del Comité por las condiciones de su confección al amparo del PIDCP: “todo sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores” (párr. 21).

A continuación, el Comité analiza escuetamente el contenido del apartado c) del artículo 25 referente al derecho de acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas. El nombramiento, ascenso, suspensión y destitución son los grandes rubros que garantiza dicho derecho (párr. 23).

Resumiendo, la Observación General No. 25 es una muestra detallada de las bases, elementos y principios que rigen el pensamiento democrático liberal, preservando la posición de los derechos políticos como derechos humanos, y de la doctrina que sobre los mismos se ha ido consolidando en el Sistema Universal de los Derechos Humanos.

Como derechos individuales, los derechos políticos han dado lugar a reclamaciones en virtud del primer Protocolo Facultativo. O'Donnell (2012) y Martí Sánchez (2018) respectivamente refieren varios de estos asuntos;

en el asunto *Leonid Sinitsin c. Bielorrusia*, de 2006, se abordó la falta de un recurso efectivo para impugnar las decisiones de la autoridad electoral administrativa, como la invalidación de candidaturas o la negativa de inscripción de candidaturas.

En el asunto *Ignatane c. Letonia* de 2001, se analiza la discriminación resultante del requisito del dominio del idioma nacional a una persona perteneciente a una minoría lingüística y que pretendía presentarse a un puesto electivo. En el caso *M.S.B Dissanayake c. Sri Lanka* de 2008 se estimó que el periodo de suspensión del derecho de voto era desproporcional con el delito y la condena; el derecho de voto se había suspendido durante siete años, mientras que la condena de desacato era de dos años.

El asunto *Rolandas Paksas c. Lituania* (Comité, 2014) es interesante, porque el Comité razona sobre la posibilidad de examinar cuestiones inadmitidas en otra instancia internacional. En el caso, el señor Paksas fue elegido presidente de Lituania en 2003; durante su encargo fue acusado de cometer varias infracciones a la Constitución, entre ellas conceder ilícitamente la ciudadanía a un empresario ruso como recompensa por su apoyo financiero, y fue sometido a un proceso de destitución por el Parlamento lituano. A raíz de tal episodio fue modificada la ley electoral con el propósito de inhabilitar permanentemente para ocupar determinados cargos públicos (parlamentario, presidente, primer ministro, ministro, juez o contralor del Estado) a quienes hubieran sido destituidos por el Parlamento. Esto en el fondo impidió al señor Paksas volver a presentarse en elecciones presidenciales.

El señor Paksas primero acudió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), quien por razón material únicamente examinó la vertiente de acceso a un cargo parlamentario; el TEDH concluyó que dicha inhabilitación de por vida para ocupar un cargo parlamentario vulneraba el Convenio Europeo. En ese sentido, al conocer del asunto, el Comité decide atender el resto de las pretensiones del señor Paksas referidas a su inhabilitación para ejercer cargos públicos y que fueron inadmitidas en el contexto del Convenio Europeo *ratione materiae*, con excepción del cargo parlamentario. Al final, la *litis* fijada por el Comité consistirá en determinar si las inhabilitaciones que se le impusieron de por vida para presentarse como candidato a las elecciones presidenciales y ocupar los cargos de primer ministro o ministro equivalían a una infracción del Pacto.

El Comité concluyó que los derechos amparados por el artículo 25 b) y c) del Pacto fueron conculcados, ya que la inhabilitación en cuestión se impuso al actor tras un proceso normativo estrechamente ligado, en el tiempo y en cuanto al fondo, al proceso de destitución iniciado contra él. Por tanto, carecía de la previsibilidad y objetividad necesarias (2014, párr. 8.4).

CONCLUSIONES

El Pacto surge del proyecto de convencionalizar la Declaración Universal, es decir, vincular por medio de tratados a todos los Estados de la comunidad internacional con obligaciones específicas de respetar, proteger y promover o hacer efectivos los derechos humanos y

la posibilidad de que las personas pudieran denunciar violaciones de los derechos protegidos ante un órgano internacional de control.

En ese sentido, el Pacto es el reflejo mejorado de los derechos civiles y políticos reconocidos en la Declaración Universal. El Pacto es uno de los principales tratados y con mayor antigüedad dentro del Sistema Universal de los Derechos Humanos, en 2026 cumplirá sesenta años de existencia.

El artículo 25 del Pacto establece los derechos políticos: i) derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos; ii) derecho a votar; iii) derecho a ser elegido; y, iv) derecho a tener acceso a la función pública. No obstante lo anterior, en términos del sistema democrático, también contempla en su articulado las libertades políticas básicas, esto es, la libertad de expresión y la libertad de reunión y asociación en materia política. El Comité estudió e interpretó el contenido del mencionado precepto del Pacto en la Observación General No. 25.

Por último, el Comité en la casuística de las comunicaciones individuales ha abordado múltiples aspectos de la protección de los derechos políticos.

REFERENCIAS

- Barrena, G. (2015). *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. México: CNDH.
- Comité de Derechos Humanos (2014). Comunicación No. 2155/2012, *Rolandas Paksas c. Lituania*, dictamen CCPR/C/110/D/2155/2012, 25 de marzo.
- Comité de Derechos Humanos (1997). *Observación General No. 26: sobre cuestiones relacionadas con la*

- continuidad de las obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1, 8 de diciembre.
- Comité de Derechos Humanos (1996). Observación General No. 25, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 de agosto.
- López Guerra, L. (2017). “La evolución de los sistemas de protección internacional de los derechos humanos”. *Parlamento y Constitución. Anuario*, 18: 81-101.
- Martí Sánchez, S. (2018). “La participación política en el Derecho Internacional: el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, estándares globales para una comunidad partitiva”. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 39: 113-142.
- Nowak, M. (2004). “El Pacto Internacional de derechos civiles y políticos”. En Gómez Isa, F. (dir.) y Pureza, J. M. *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Bilbao: Universidad de Deusto, pp. 161-184.
- O'Donnell, D. (2012). *Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. 2ª. ed. México: OACNUDH-TSJDF.

**Ruptura del orden democrático
y el sistema de las Naciones
Unidas: entre el diálogo
y la reprimenda**

Saúl Mandujano Rubio

Profesor de Carrera e Investigador Universitario

Patricia Lozano Sanabria

*Consejera del Instituto Electoral del Estado de México
y Académica de la UNAM-FES Acatlán*



INTRODUCCIÓN

Ninguna mención expresa se hace al término “democracia” en el texto de la Carta de las Naciones Unidas. En todo el sistema, sólo un órgano tiene en el nombre la palabra democracia.¹ Cuando se fundó la Organización de Naciones Unidas (ONU), muchos de sus Estados Miembros no tenían sistemas democráticos, o no los ejercían.

Para pertenecer a la Organización, de acuerdo con lo previsto en su instrumento constitutivo, no se requiere tener un gobierno democrático.² Al pronunciarse el Consejo de Seguridad y la Asamblea General sobre el ingreso de un nuevo Estado, su razonamiento se basa de

1. Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (FNUD), que se ocupa de respaldar proyectos con el objetivo de fortalecer la voz de la sociedad civil, promover el estado de derecho y los derechos humanos, así como de alentar la participación de todos los grupos en los procesos democráticos.

2. Dispone el artículo 4 de la Carta de Naciones Unidas, que podrán ser Miembros todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en la Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplirlas y se hallen dispuestos a hacerlo. La admisión se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad, a partir de un criterio de mínimos y no de máximos, las condiciones de ingreso han sido aplicadas más con enfoques políticos que jurídicos.

manera particular en la condición de estatalidad, y no en la legitimidad del régimen. Acorde a las circunstancias y la coyuntura de aquel momento, las Naciones Unidas se establecieron con una finalidad básica, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de ahí que fueran concebidas, ante todo, como un foro que daba espacio para plantear los conflictos internacionales, y como un sistema de seguridad colectiva respecto de aquellas crisis en las que no estuvieran involucrados, directa o indirectamente, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Introducir en 1945 la palabra democracia en el cuerpo normativo de la ONU generaba más polémica que consenso. Pero tardó poco para que el derecho internacional se ocupara del tema. En 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos abrió la puerta al disponer que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, y que esta voluntad se expresara mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual, y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del sufragio.³

Desde entonces, la democracia se ha convertido en un tema central para la ONU. Entre las metas internacionalmente convenidas del desarrollo, los Estados Miembros reafirmaron que la democracia es un valor

3. Adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU, en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos prescribe en su artículo 21 que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Tiene también el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del Estado.

universal, basado en la autonomía de los pueblos para determinar “libremente” sus sistemas políticos, económicos, sociales y culturales.

Pocas organizaciones globales en el mundo se ocupan de la democracia como lo hace Naciones Unidas. Sin abogar por un modelo específico de gobierno, fomenta la gobernanza democrática como un conjunto de valores y principios que deberán seguirse para asegurar una mayor participación ciudadana. Insiste en que la democracia debe favorecer un entorno propicio para el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas y todos.⁴ Dedicado a describir y analizar, pero también a cuestionar los esfuerzos que el sistema de Naciones Unidas despliega en favor de la democracia, se pone particular énfasis en la aparente y relativa incapacidad que exhibe la ONU para responder, con eficacia, a la ruptura del orden democrático. La crítica se coloca en su falta de asertividad para identificar modelos más creativos ante los amagos a la democracia, sin desconocer que su fortaleza se ubica en el diálogo y la colaboración, y no en la reprimenda.

ENTRE UN ESTÁNDAR Y UN CONCEPTO GLOBAL: LA DEMOCRACIA DENTRO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

En la ONU existen un abundante número de resoluciones que aluden a la promoción del derecho a la

4. Naciones Unidas, Desafíos globales, Democracia. Disponible en: <https://www.un.org/global-issues/democracy>

democracia. Alentado el deseo de ampliar la voluntad política en la construcción de sociedades democráticas, Naciones Unidas ha sostenido una y otra vez que la democracia es un concepto interdependiente, reforzado con el desarrollo y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Más allá de un enfoque tradicional, que puede no reflejar adecuadamente las dimensiones universales de la democracia, en la ONU se insiste que su descripción no se limita a la organización de elecciones democráticas, por muy elementales que resulten para su existencia. La democracia no es sólo la articulación de la soberanía popular, abarca también los valores de la responsabilidad y la rendición de cuentas. Entraña un tipo de comportamiento o desempeño para su integración formal, su salvaguarda y sostenibilidad, que necesariamente pasa por la consideración del estado de derecho y el resguardo de las instituciones.⁵

Para dar contenido a la democracia, la ONU parte del reconocimiento casi universal de que el sistema democrático de gobierno es el mejor modelo para garantizar un marco de libertades. Podría la democracia revestir muchas formas, de acuerdo con las características y circunstancias de las diversas y desiguales sociedades, de ahí que Naciones Unidas no dispone de un patrón que deba copiarse de ciertos Estados. No hay

5. Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, resolución A/HRC/22/29, *Estudios sobre los problemas comunes a los que se enfrentan los Estados en sus esfuerzos por garantizar la democracia y el estado de derecho desde una perspectiva de derechos humanos*. Disponible en: <https://www.ohchr.org>A-HRC-22-29-spanish>, consultado el 29 de junio de 2022, p. 6.

ninguna tradición de la democracia predominante que se imponga a las demás.

A diferencia de los derechos humanos, que sí cuentan con regulaciones y precisiones conceptuales, la democracia apenas consigue un consenso absoluto sobre ciertos componentes elementales. Elecciones libres y justas; respeto a los derechos políticos y civiles; participación activa de la sociedad en asuntos públicos; libertad de expresión y asociación; pluralismo político. Sin embargo, hay otros ingredientes de la democracia que pueden confrontar puntos de vista: tolerancia y compromiso político; autoridad civil sobre la militar; defensa de los derechos de las minorías; independencia de los poderes y establecimiento de nuevas instituciones democráticas.⁶ Considerando más el fondo que la forma, Naciones Unidas adopta una postura cauta en cuanto a la determinación de un tipo ideal de democracia de contenido excluyente. No obstante, mientras los valores de la democracia sean similares, las condiciones que prevalecen en un determinado contexto, para calificarlo como democrático, son manifiestamente universales. La democracia está sometida a un constante test de legitimación.

Entre un estándar y un concepto global, la democracia puede ser compatible con la multitud de diferencias y divergencias culturales que existen en el mundo. Aceptación flexible que supera en mucho sus raíces de la Antigua Grecia, la democracia no sólo es un estado, sino también, y principalmente, un proceso. Hoy alude a un

6. Juan Pablo Prado Lallande, *El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos*. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/scielo>

sistema de gobierno aceptado de manera universal por la comunidad internacional. El estado de democracia garantiza que los procesos de llegada al poder, de ejercicio y alternativa, permitan una libre competencia política y surjan de una participación popular abierta, libre y no discriminatoria, ejercida conforme al dominio de la ley.⁷ Mucho más pragmática y menos ideológica, Naciones Unidas, como otras organizaciones internacionales, considera que la democracia es un proceso basado en ciertos principios. Debido a las dificultades intrínsecas del tema y la confusión intelectual que rodea su definición, la ONU no se compromete con un concepto de democracia que pudiera resultar distante de los diversos contextos culturales, políticos, sociales y económicos. Prefiere señalarla como un sistema de gobierno que personifica, en diversas instituciones y mecanismos, el ideal del poder político basado en la voluntad popular.⁸ De cualquier manera, en el ámbito internacional se aprecia el surgimiento de un inédito patrón político, y el principio de la libre determinación adquiere una insólita dimensión, en la medida en que cada Estado puede elegir la modalidad de su sistema de gobierno, siempre que ocurra dentro de los márgenes democráticos. Siguiendo una evolución similar a la ocurrida con la protección de los derechos humanos, la internacionalización de la

7. Nicholas Probst, *La democracia universal: ¿un estándar global o un concepto occidental?* Disponible en: <https://www.cadal.org/articulos>

8. Unión Interparlamentaria, *Democracia: principios y realización*, Ginebra, Suiza, 1998. Disponible en: http://archive.ipu.org/PDF/DEMOCRACY_PR_s

democracia impone el deber de apegarse a un parámetro multilateralmente aceptado.⁹

LA DEMOCRACIA EN LOS DOCUMENTOS FUNDACIONALES Y LAS RESOLUCIONES DE NACIONES UNIDAS, EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

Un logro emblemático de Naciones Unidas fue la proclamación por la Asamblea General del 15 de septiembre como Día Internacional de la Democracia, celebrado por primera vez en el año 2008. Pero mucho más allá de eso, el aporte verdadero está en el amplio y sutil marco normativo que sobre la democracia ha construido la organización.

9. Hasta finales de los años ochenta, el respeto a la forma del régimen político de cada Estado era un dogma indiscutido y condición de coexistencia pacífica. Hoy, la elección del sistema de gobierno, sin abandonar el dominio reservado a la soberanía estatal, sí impone el deber de ajustarse a las premisas básicas de la democracia. Como consecuencia del clásico respeto al régimen político interno, se había estimado que los golpes de Estado o los cambios irregulares de los gobiernos eran un asunto en el que ni los demás Estados ni las organizaciones internacionales deberían interferir. Esa posición ha quedado superada, pues la democracia y los procesos electorales son un bien internacionalmente protegido. Se asume como una obligación de comportamiento para los Estados y las organizaciones internacionales que la democracia deberá ser defendida, incluso con el uso de la fuerza institucional autorizado por la ONU y otros organismos multilaterales. Un golpe de Estado, tal vez no sea en sí un ilícito internacional, pero derrocar a un gobierno democrático, o no respetar los ciclos electorales, debe tener consecuencias jurídicas y políticas de importancia. Sobre el tema puede consultarse a Araceli Mangas Marín, “Evolución del principio de la democracia en el derecho internacional”, en *Derecho internacional*, Colección Pensamiento Jurídico Contemporáneo, Ricardo Méndez Silva (coord.), México, UNAM, IIJ y El Colegio Nacional, 2019.

Destacar la evolución de los principios y normas de las Naciones Unidas en materia democrática, no debe ignorar la actividad operacional sobre el terreno. A medida que sigue creciendo la demanda de asistencia a la ONU, también se incrementa el orden jurídico internacional. Desde aquel que consagra la protección a los derechos políticos, hasta el que compromete su respaldo a las democracias nuevas o restauradas. Promover y consolidar la democracia es una responsabilidad común y compartida de los Estados y las organizaciones internacionales, de esa forma se advierte en el actual derecho internacional. Alentado por el deseo de un número cada vez mayor de países democráticos en todo el mundo, la ONU impulsa un importante acervo de declaraciones, programas, tratados y resoluciones sobre la democracia. Comienza con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), un hito en la historia, fue proclamada por la Asamblea General en el mes de diciembre de 1948. Ampliamente reconocida por haber inspirado y allanado la adopción de más de setenta tratados de derechos humanos, la DUDH consagra la protección a los derechos de participación política. Alude a que el deseo de la gente debe ser la base de la autoridad del gobierno. Ese anhelo habrá de expresarse en elecciones periódicas y legítimas por sufragio universal, secreto y equitativo. Todo el mundo tiene derecho a tomar parte en el gobierno de su país, directamente o a través de representantes elegidos libremente.

Sigue con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) adoptado en 1966 y con vigencia desde 1976. Interdependiente de la DUDH y colaborativo del acuerdo sobre los derechos económicos, sociales

y culturales, el Pacto tuvo que vencer las profundas diferencias entre los países que participaron en su elaboración. En su inicio, los derechos civiles y políticos eran un reclamo exclusivo de los Estados con sistemas capitalistas, que abogaban por la libertad en todas sus dimensiones.

Visto en perspectiva, el PIDCP representa la transición, menos tersa y triunfal de lo que se supone, de los derechos como discurso a su formulación como reglas exigibles a más de 160 Estados Partes. A diferencia de la DUDH, el PIDCP no es un catálogo de estándares de cumplimiento, por primera vez la igualdad sería verdaderamente universal y las libertades de reunión, asociación y expresión se ubicarían en un texto jurídico vinculante. Sucede algo semejante con el derecho a la participación política, el PIDCP salvaguarda el voto activo y pasivo, así como el acceso a las funciones públicas.¹⁰

El PIDCP se acompaña de dos protocolos: el primero de ellos, con el fin de monitorear el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los países signatarios, establece un sistema a través del cual el Comité de Derechos Humanos¹¹ puede recibir y considerar las denuncias

10. Sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos puede consultarse el texto de Guadalupe Barrena, donde analiza con profundidad su origen, elaboración y alcances. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2015. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx>

11. Se constituye el Comité con 18 miembros de los países que integran el PIDCP. Sólo 12 hacen quórum y las decisiones se toman por mayoría simple. Bajo condiciones de reciprocidad, los Estados Partes pueden reconocer la competencia del Comité para evaluar las denuncias del incumplimiento atribuido a otro Estado. Respecto a la solución de controversias, el Comité pondrá a disposición de los Estados sus buenos oficios. También está previsto un pro-

de particulares que aleguen violaciones a sus derechos humanos. Siendo de condición facultativa, el protocolo no es obligatorio, pero una vez que un Estado su vuelve Parte, toda persona sujeta a su jurisdicción puede interponer queja, por escrito, ante el Comité. Dedicado a la abolición de la pena de muerte, el segundo protocolo del PIDCP contribuye a elevar la dignidad personal y desarrollar progresivamente los derechos humanos. La competencia del Comité de Derechos Humanos se hará extensiva a las disposiciones del protocolo, a menos que el Estado Parte interesado haya manifestado una declaración expresa en sentido contrario. Con independencia de su carácter vinculante, la ONU también aporta a la democracia diferentes estrategias, declaraciones de principios, planes de acción, prácticas idóneas y recomendaciones. Despunta el apoyo que el Sistema de las Naciones Unidas da a la promoción y la consolidación de las democracias nuevas o restauradas. Prestando la debida atención a la diversidad, la organización también impulsa una regulación que facilite el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos.

Un proceso político diverso e incluyente es inherente a toda sociedad democrática. Así, con la firme determinación de ayudar a salvaguardar y procurar la democracia, los principios democráticos forman parte del

cedimiento detallado de conciliación en los casos de denuncias interestatales. Una parte central en la actividad del Comité son las observaciones generales. Envueltas en la suspicacia política, el empleo de las observaciones suscita algunas dudas. Ciertos Estados estiman que el sistema de monitoreo no incluía la posibilidad de realizar señalamientos particulares sobre las condiciones de los derechos humanos en un país. Con el paso del tiempo las observaciones han cambiado, ahora son más temáticas y se ocupan de mandatos específicos. El término generales es hoy mucho más relativo.

entramado normativo de la ONU, y se han vigorizado continuamente mediante la aprobación progresiva de normas y resoluciones de la Asamblea General, incluso del Consejo de Seguridad. Con un enérgico llamado en pro del cambio democrático, las actividades de soporte a la transición democrática han cobrado nueva urgencia. Una cuestión fundamental para la ONU sigue siendo cómo hacer frente a las crisis políticas y evitar que se agraven, dondequiera que se produzcan.

Con respecto a las democracias nuevas o restauradas, la Asamblea General de la ONU ha realizado importantes pronunciamientos. A través de resoluciones diversas, se pone especial empeño en el respaldo a la labor de los parlamentos, quienes cumplen una función crítica en las sociedades democráticas mediante la supervisión del Poder Ejecutivo. En el reforzamiento de la gobernanza democrática y el estado de derecho, la organización también soporta los procesos de fortalecimiento constitucional.¹² La democratización es un proceso complejo que no puede apresurarse o darse por sentado. No existen las democracias instantáneas. La mayoría de los Estados que efectúan una transición democrática están abocados a tareas descomunales; la restauración de la cohesión social y la creación de un gobierno representativo son grandes desafíos. Cualquiera que sea la capacidad del Estado para transformarse, ese proceso no ocurrirá de la noche a la mañana. Amenazan las

12. Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución A/66/353 Apoyo del Sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas. Informe del Secretario General, Sexagésimo sexto periodo de sesiones, 12 de septiembre de 2001.

recaídas, que no son raras. La volatilidad, y no la estabilidad, es el orden natural de las cosas en la marcha hacia la democracia.¹³ Si bien la responsabilidad primordial de salvaguardar y fortalecer la democracia y el estado de derecho recae principalmente en los Estados, las Naciones Unidas desempeñan un papel imprescindible en la labor de asistencia y la coordinación de los esfuerzos internacionales para brindar apoyo a los países en la búsqueda de su democratización. Con ese propósito, se establece un “Foro sobre derechos humanos, democracia y estado de derecho”, que constituye una plataforma para incitar al diálogo y la cooperación sobre cuestiones concernientes a la relación entre esos ámbitos.

Abierto a la participación de los Estados, los mecanismos, órganos y organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas, así como otras instancias pertinentes, en el Foro se determinan y analizan las mejores prácticas, los desafíos y las oportunidades que emanan de la actuación de los Estados para garantizar el respeto a los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho.¹⁴ Versátil y con un valor jurídico heterogéneo, no todo el marco normativo en favor de la democracia se traduce en tratados y convenciones. Con frecuencia, la Asamblea General de la ONU adopta resoluciones sobre algún aspecto de la democracia. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, teniendo en

13. Pauline H. Baker, “El dilema de la democratización en los estados frágiles”, en *Revista Crónica de Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.un.org/chronicle/article/el-dilema-de>, p. 1.

14. Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/RES/28/14 Derechos humanos, democracia y estado de derecho, 9 de abril de 2015. Disponible en: <https://www.un.org/documents>, p. 2.

cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetando sus políticas y prioridades nacionales, siempre de manera compatible con las normas y los compromisos internacionales pertinentes, se destaca la necesidad de construir sociedades más pacíficas y democráticas.¹⁵ Diversos líderes mundiales se comprometieron a un mundo donde la democracia, el buen gobierno y el estado de derecho, así como un entorno propicio a nivel nacional e internacional son esenciales para el desarrollo sostenible. No es la democracia el tema medular y el objetivo principal de la Agenda 2030, sin embargo, se aborda de manera marginal que los déficits de democracia, las instituciones débiles y la mala gobernanza imponen descomunales y persistentes desafíos. A través de una amplia gama de medidas paralelas, se exhorta a los Estados a realizar esfuerzos continuos para avivar los sistemas democráticos.

Pocas organizaciones tienen la suficiencia normativa de la ONU. Gracias a su poder de convocatoria, Naciones Unidas mantiene abierto el debate sobre la democracia y los derechos. Su legitimidad le permite elaborar e impulsar estrategias eficaces, sensibles y coherentes, que permitan hacer frente a las graves amenazas para la estabilidad política de los Estados. Sobre las nuevas acciones que promuevan y consoliden la democracia, la organización mira con tesón la participación política de las mujeres y coloca especial ahínco en reforzarla.

15. Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución A/70/L.1, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Informe del Secretario General, Septuagésimo periodo de sesiones, 18 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/>/2019/06/ONU-Agenda2030>, p. 7.

Reconociendo las aportaciones realizadas por las mujeres para el establecimiento de gobiernos representativos, y guiada por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la Asamblea General de la ONU apremia a todos los Estados a fomentar la participación política de la mujer, y acelerar el logro de la igualdad entre hombres y mujeres en todas las situaciones, incluidas las de transición política.

Alentar a los partidos políticos a que supriman todos los obstáculos que discriminen, directa o indirectamente, la participación de la mujer, es un objetivo constante en las resoluciones de la Asamblea General. Desde una perspectiva de género, se insta a la adopción de las políticas necesarias a fin de suscitar la capacidad de la mujer para participar, plenamente, en todos los niveles de decisión dentro de los partidos políticos.¹⁶ En la promoción de una interpretación común de los principios, las normas y los valores de la democracia, a Naciones Unidas le quedan cosas por decir. Un marco inclusivo para la gobernanza democrática, basada en los derechos humanos, debe considerar otra clase de documentos, además de los acuerdos con carácter vinculante. En ese ámbito, puede citarse la Nota Orientativa sobre la Democracia, elaborada a título independiente por el Secretario General de la ONU. En ella se reconoció que la organización tiene la responsabilidad de dirigir el debate sobre la universalidad de los derechos humanos y la democracia, a

16. Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/66/130, *La participación de la mujer en la política*, Sexagésimo sexto periodo de sesiones, 19 de marzo de 2012. Disponible en: <https://observatoriomujeresslp.org.mx>, p. 3.

partir de las experiencias mundiales.¹⁷ Reducir la distancia entre lo que se dice y lo que se hace es un tema que aborda veladamente el Secretario General de la ONU. Pasar de las declaraciones políticas a la ejecución práctica es un aspecto que en la Nota Orientativa se menciona de manera marginal. El papel de las Naciones Unidas en la promoción y el apoyo del enfoque a la democracia compromete una posible relación con los agentes nacionales, en un abanico lo bastante amplio que involucre a los parlamentos y la sociedad civil. Avanzar en materia normativa y política en el ámbito de la democracia implica ir más allá de la adopción de tratados o convenciones. Como podrá advertirse, el marco jurídico descrito expresa evidente inclinación hacia las manifestaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas. Dentro de los elementos comunes que se asocian con esta clase de resoluciones debe considerarse su carácter evolutivo. En tanto expectativas de comportamiento, las recomendaciones se acompañan por el principio de buena fe. No todos los problemas de la democracia pueden y deben encontrar respuesta a través de normas imperativas. En muchas ocasiones se requiere de instrumentos no vinculantes, que pudieran ofrecer mayor consenso de la comunidad internacional o plantear opciones más flexibles. La tendencia actual de acompañar la democracia a través de resoluciones, estrategias, planes o programas busca promover acciones en temas de interés general, donde puede resultar difícil llegar a un acuerdo de condición obligatoria para los Estados.

17. IDEA International, Naciones Unidas, *Democracia y derechos humanos: el rol de las Naciones Unidas*, Massimo Tommasoli (ed.), septiembre de 2013. Disponible en: <https://www.idea.int/default/files/publications>, p. 3.

RUPTURA DEL ORDEN DEMOCRÁTICO Y LA RESPUESTA EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS: ENTRE LA ZANAHORIA Y EL GARROTE

Nunca antes el mundo había sido tan democrático, tres de cada cinco personas viven en una democracia. Pero del optimismo podría pasarse pronto al pesimismo. Existe un peligroso proceso de estancamiento, incluso de regresión democrática. Este tipo de erosión ocurre en distintos entornos y ambientes. Aumenta el número de regímenes híbridos, y hay un ascenso verdaderamente notable de gobiernos populistas y autócratas.

Afirmar que la democracia atraviesa un momento crítico, compromete a responder qué tan crítico es. Distintos reportes constatan que la calidad de la democracia se está deteriorando. Los actores autoritarios se volvieron más osados, mientras que las democracias han sido divididas y consumidas por problemas internos. Se amplió la brecha anual entre pérdidas y ganancias, y menos de una quinta parte de la población mundial vive ahora en países totalmente libres. Sin embargo, y a pesar de las tendencias mundiales hacia gobiernos más autocráticos, los esfuerzos por la democracia siguen impetuosos.¹⁸ Suena inconsistente decir que la democracia vive su mejor momento, pero también uno de los más difíciles. Hay razones para preocuparse, y también para ocuparse y ser optimistas. De los informes sobre la democracia en el mundo surgen dos lecturas: por un lado,

18. Freedom House, *Informe sobre la libertad en el mundo 2021*. Disponible en: <https://freedomhouse.org/es/article/>, p. 1.

actualmente más países son democráticos y, por otro, la calidad de la democracia está averiada y el número de regímenes híbridos viene *in crescendo*. Coincide la degradación democrática con el escalamiento, en diversas regiones y naciones, de políticos populistas vía elecciones, que una vez en el poder restringen los espacios de la sociedad civil, atentan contra la división de poderes, debilitan el estado de derecho y acortan el respeto de los derechos fundamentales.¹⁹ Cómo responde Naciones Unidas a la ruptura del orden democrático, y qué dispositivos están previstos para aplicar acciones colectivas en favor de la democracia. Anticipando la réplica, en la ONU no se alude de manera específica a los escenarios de perturbación del orden democrático. Mientras que, en el Sistema Interamericano, aunque difíciles de definir con exactitud, sí están consideradas situaciones de crisis de las instituciones democráticas, así como los procedimientos y medidas de acción conjunta para dar solución a cada una de ellas, en la ONU se exhibe relativo silencio sobre el tema.²⁰

19. Daniel Zobatto, “La democracia en el mundo: amenazas y oportunidades”, artículo publicado el 19 de diciembre de 2019. Disponible en: <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl>medios>, p. 1.

20. Aprobada en septiembre de 2001, la Carta Democrática Interamericana (CDI), sí contempla diversos escenarios de alteración del orden democrático, y prevé distintas situaciones de crisis de las instituciones democráticas, así como los procedimientos y medidas de acción colectiva para dar respuesta a cada una de ellas. De acuerdo con su propósito y el efecto útil, la CDI se dirige hacia el fortalecimiento de las instituciones propias de una sociedad democrática; sin embargo, el planteamiento de los mecanismos colectivos para la defensa de la democracia quedó severamente comprometido a consideraciones de naturaleza política.

Quizás la primera justificación es que la construcción de las Naciones Unidas ocurrió cuando el derecho internacional no se interesaba por los problemas de la democracia, y pudiera ser incorrecto pretender buscar en la Carta de la ONU la posible respuesta a un quiebre democrático. Dentro de los mecanismos de sanción y la competencia prevista al Consejo de Seguridad, no se advierten facultades expresas para corregir violaciones a la democracia. Cualquier interpretación al instrumento constitutivo de la ONU llegaría a esa conclusión.

Un segundo aspecto es que varios Estados no democráticos ocupan un asiento permanente en su principal órgano político. Juez y parte, de qué manera un Estado Miembro puede ser castigado por no ser democrático, si entre quienes aplican la sanción votan países que tampoco lo son. Es cierto que el principio democrático ahora tiene alcance universal; sin embargo, la democracia como forma política no es un imperativo de *ius cogens*. Ningún Estado ha sido expulsado en la historia de las Naciones Unidas, y mientras no sea requisito de pertenencia el tener un gobierno democrático, difícilmente lo será para su exclusión o suspensión.

Aunque parezca que la democracia es el único modelo político válido, y que el concepto de sociedad democrática adquiere carácter prevalente en el marco jurídico internacional, todavía puede escatimarse la intervención de organizaciones multilaterales frente a quiebres o rupturas democráticas. A pesar de ser un buen argumento sostener que el reconocimiento a un sistema democrático no puede ser legítimamente remplazado por otro autoritario, las amenazas a la democracia reciben respuestas heterogéneas según el foro global de referencia.

En el Sistema de las Naciones Unidas, la reacción a las rupturas democráticas debe situarse en su propio contexto. Como si se apegara a la metáfora de la recompensa y el castigo con el fin de persuadir la conducta democrática deseada, y a diferencia de las organizaciones regionales que adoptan un enfoque político de tolerancia cero, la ONU apuesta a la cooperación en esos casos, corriendo el riesgo de ser objeto de críticas por intervenir en los asuntos internos o por condescender la conservación inconstitucional del poder político.

Hablar de coherencia con el compromiso democrático, no se reduce al papel de la comunidad internacional para promover un estándar específico de democracia; en caso de su rompimiento, debe propiciar al menos sus buenos oficios hacia la instrumentación de procesos de diálogo inclusivos y participativos. En ese tenor, aun cuando Naciones Unidas no tiene una postura institucional sobre los cambios súbitos o inconstitucionales de gobiernos, tampoco debe subestimarse del todo su autoridad moral para explorar alternativas de solución a la perturbación de la democracia.

La ONU tiene algunas ventajas comparativas con respecto a otros organismos internacionales, y se vale de la persuasión en lugar de incentivos intimidatorios para ejercer su influencia. Su aportación al derecho internacional de la democracia es irrefutable, y desde ahí podría cobrar notoriedad su gestión. Al impulsar un marco normativo en favor de la democracia, Naciones Unidas puede establecer límites al relativismo cultural en ese ámbito. Así como la ONU lleva las riendas del debate en materia de derechos humanos, debiera corresponderle algo semejante con relación a la gobernanza

democrática. Ninguna otra organización dispone de la legitimidad necesaria para asumir esa función.²¹ Sería infundado e inmerecido afirmar que Naciones Unidas es cómplice de la parodia democrática, o que tolera situaciones notoriamente antidemocráticas. Por supuesto que no lo hace, la crítica está en su falta de asertividad para identificar modelos más creativos ante los amagos a la democracia. Su fortaleza se ubica en el diálogo y la colaboración, y no en la reprimenda. Dentro de los modernos esquemas de cooperación internacional, la condicionalidad es una vertiente sin regreso. Gran número de organizaciones y países supeditan la ayuda a naciones a que cumplan ciertos estándares. La sanción a quienes no lo satisfagan consiste en apartarlos de los mecanismos de asistencia. Siendo la ONU el epicentro de la cooperación, podría amagar con subir el tono a los Estados que se apartan considerablemente del modelo democrático. El reto de afianzar la democracia, compromete a Naciones Unidas a explorar nuevas opciones de atención al quiebre democrático, y tal vez eso no pasa por el Consejo de Seguridad, al menos no por sus mecanismos tradicionales de sanción. La ONU cuenta con un Consejo de Derechos Humanos (CDH) donde se desarrollan los procedimientos especiales encargados a expertos que trabajan de forma libre e independiente a cualquier Estado u organización, cuya finalidad es monitorear la implementación y respeto de los derechos y libertades. No son procedimientos acusatorios, ni

21. IDEA International, Naciones Unidas y ACNUDH, *Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas*, Massimo Tommasoli (ed.), septiembre de 2013. Disponible en: <https://www.idea.int/default/files/publications>, p. 23.

remotamente judiciales. De manera general tienen una atribución compartida, tanto por los mandatos temáticos, como por los mandatos por país. Aun cuando tienen un alcance limitado, los informes que rinden pueden someterse a la consideración de otras instancias de las Naciones Unidas.²²

Más que en el terreno de la recomendación, el CDH no tiene precedentes sobre procedimientos especiales abiertos por la ruptura del orden democrático. Sí conoce de trasgresiones a los derechos políticos, pero no se ha pronunciado sobre las amenazas a la democracia. En la tarea de Naciones Unidas frente a quiebres democráticos, sería pertinente indagar la oportunidad de involucrar al CDH, y elevar sus facultades para que los procedimientos especiales pudieran ser más disuasorios o persuasivos.

Acaso menos politizado que su antecedente, el CDH responde directamente a la Asamblea General, quien podría suspender, por mayoría de dos tercios, a todo Estado Miembro del CDH que cometa violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos. De eficacia práctica reducida, dejar la decisión a la mayoría calificada de la Asamblea General vuelve difícil esa determinación. No cuenta el CDH con facultad expresa de activar la intervención del Consejo de Seguridad.

22. Creado en 2006, el Consejo de Derechos Humanos es un organismo intergubernamental de las Naciones Unidas, responsable de fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo, para hacer frente a las violaciones y formular las recomendaciones pertinentes. Está compuesto de 47 Estados Miembros, elegidos por la Asamblea General. El Consejo sustituye a la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Dispone el CDH de un instrumento adicional de revisión periódica de todos los países, denominado Examen Periódico Universal (EPU). Este mecanismo garantiza la universalidad de la inspección y la igualdad de trato respecto de todos los Estados, basándose en un diálogo interactivo, con plena participación del país involucrado. Todas las naciones firmantes deben presentarse una vez, en un periodo de cuatro años, para una revisión exhaustiva de su situación interna. Dentro de los principales criterios utilizados en la evaluación, se encuentra el respeto pleno a la libertad de expresión y de asociación; el CDH bien podría expresarse sobre el deterioro de la democracia y rendir el informe correspondiente.

En el sistema de Naciones Unidas no está claro si en la promoción y apoyo a la democracia, la Secretaría General se sujeta al consenso de los Estados Miembros, o si puede actuar de forma independiente, como sucede en otras materias. Según lo previsto en la Carta, el Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que, en su opinión, pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Cada Secretario General define su actividad en el contexto del momento concreto en que la desempeña. Con poderes que le confieren un extraordinario y amplio campo de acción, una de las funciones vitales es utilizar sus “buenos oficios” para evitar que surjan, aumenten o se extiendan las controversias internacionales. Con base en su independencia, imparcialidad e integridad, el Secretario General ha preparado una Nota Orientativa sobre la democracia, que ya fue referida líneas arriba. Pero más allá de la Nota, hoy se vive un entorno diferente al del pasado, y la Secretaría

General enfrenta desafíos que no estaban en la órbita inicial de Naciones Unidas.²³

Ante la ruptura del orden democrático, la responsabilidad ejecutiva del Secretario General lo compromete a impulsar un proceso de revisión de la democracia por pares, que permita evaluar el cumplimiento de los Estados Miembros con relación al carácter universal del principio democrático. También le atañe promover la elaboración y ampliación de un marco incluyente para la gobernanza democrática basado en los derechos humanos.²⁴ Diversas críticas podrían formularse a Naciones Unidas por la tibieza, aparente, de responder a los quiebres democráticos. No logra ser suficientemente creativa en los modos de respuesta, y siempre está latente la posibilidad de aplicar un doble rasero. En la ONU la presencia de las grandes potencias gravita sobremedida y muchas de las decisiones dependen de su voluntad política. En la defensa de la democracia, como valor universal, algunas líneas esbozan las nuevas naciones de primer orden. Veremos si en este entorno, la presión ejercida por los países que se dicen democráticos puede inhibir y persuadir a quienes no lo son. En un mundo

23. De los nueve secretarios generales de las Naciones Unidas, sólo el actual, António Manuel de Oliveira Guterres, ha preparado documentos analíticos y propositivos sobre la democracia. Se entiende, porque su entorno es distinto. Los anteriores secretarios generales tenían una agenda diferente, en función de las prioridades que les marcaban rumbo a la organización. Teniendo en cuenta las preocupaciones de los Estados Miembros, el Secretario General debe sostener y fortalecer los valores y la autoridad moral de las Naciones Unidas para hablar de democracia. A riesgo, tal vez, de desafiar o contradecir a los mismos Estados Miembros.

24. IDEA International, Naciones Unidas y ACNUDH, *Democracia y derechos humanos*, op. cit., p. 30.

globalizado existen diferencias entre las grandes potencias tradicionales y las recientes. La simpatía de algunos poderosos por la democracia, puede incrementar la influencia de la ONU en las decisiones internacionales que la fortalezcan.

CONCLUSIÓN

Infundado e inmerecido sería afirmar que Naciones Unidas es cómplice de la parodia democrática, o que tolera situaciones notoriamente antidemocráticas. Por supuesto que no lo hace, la crítica podría estar en su falta de asertividad para identificar modelos más creativos ante los amagos a la democracia. Pero su fortaleza se ubica en el diálogo y la colaboración, y no en la reprimenda. En el Sistema de las Naciones Unidas, la reacción a las rupturas democráticas debe situarse en su propio contexto. Aun cuando la organización no tiene una postura institucional sobre los cambios súbitos o inconstitucionales de gobiernos, tampoco debe subestimarse del todo su autoridad para explorar alternativas de solución a la perturbación de la democracia. La ONU tiene algunas ventajas comparativas con respecto de otros organismos internacionales, y se vale de la persuasión en lugar de los incentivos intimidatorios para ejercer su influencia.

Principio y orientación de la actividad judicial frente a la legalidad internacional

Armando Ambriz Hernández

*Magistrado Presidente Interino del Tribunal
Electoral de la Ciudad de México. Licenciado en
Derecho y Maestro en Derecho Procesal Constitucional*



INTRODUCCIÓN

*La Ley como el águila en el cielo,
sólo es estable cuando se mueve.*

AARON BARACK

El jurista estadounidense Oliver Wendel Holmes señaló que “el derecho es vida y la vida cambia”.¹ En efecto, a raíz de la globalización,² el influjo constante de normativa internacional al interior de los sistemas jurídicos nacionales y la institucionalización de organismos regionales especializados en la protección de prerrogativas fundamentales dio pie a una nueva y compleja regulación, con derechos humanos reconocidos desde

1. Miguel Acosta Romero, “El fenómeno de la descodificación en el Derecho Civil”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Tomo XL, núms. 169-171, enero-junio de 1990, p. 37.

2. Entendida como “la interacción más estrecha de los países y pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras” (Joseph Stiglitz, E., *El malestar de la globalización*, Carlos Rodríguez Braun (trad.), España, Taurus, 2002, p. 34).

múltiples vertientes y positivados a través de diversas literalidades.

Tales razones hacen necesaria una revisión de los criterios y principios que dirigen la aplicación del derecho, de cuyo género es especie la actividad jurisdiccional, a efecto de procurar congruencia con las tendencias globales y crear vías para la resolución de antinomias. No obstante, a tal problemática debe sumarse la relativa al papel de la persona juzgadora frente al derecho —cuestión ya asentada en la filosofía jurídica—, pues sólo a través del contraste de dichas interrogantes es posible fijar bases claras que permitan actuar con congruencia a los tribunales, de cara a la legalidad nacional e internacional.

El presente artículo busca delinear tales bases. Para ello, en un primer punto, se sintetizarán los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la jerarquía de las disposiciones contenidas en tratados internacionales y a la aplicabilidad de la jurisprudencia interamericana, a efecto de esclarecer la posición que guarda el derecho internacional respecto del doméstico, con particular atención a los derechos humanos. Posteriormente, se esbozará la tarea del juez con relación a dicho contexto, reforzado por la postura filosófica que se adopte en función de la tarea judicial.

LAS NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y SU INTEGRACIÓN AL DERECHO MEXICANO

Jerarquía de tratados internacionales y principio pro persona

El punto de partida para la integración del derecho internacional al derecho mexicano lo constituye el artículo 133³ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya literalidad es del tenor siguiente:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión [...].

Como puede observarse, de dicha redacción no es posible extraer un criterio jerárquico entre los instrumentos normativos ahí señalados, pues se limita a agruparlos

3. No se omite mencionar que el presente artículo fue reformado mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016. Sin embargo, dicha reforma únicamente se limitó a sustituir la expresión “leyes de los Estados” por “leyes de las entidades federativas”. Así, dado que el contenido se mantuvo prácticamente igual, no hay mayor problema en referir a las interpretaciones judiciales anteriores a 2016, máxime cuando la reforma inmediata anterior se remonta al Decreto que reforma de los artículos 30, 37, 73, fracción XVI y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1934.

bajo el concepto de “Ley Suprema de toda la Unión”. Por ello, a fin de elucidar tal cuestión, fue necesaria la intervención jurisdiccional del máximo tribunal del país.

El primer criterio que otorgó claridad al respecto quedó plasmado en la **tesis P. C/92**,⁴ emitida por el Pleno de la Suprema Corte en 1992, según se lee en su rubro: **“LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA”**. Se detalló que ambos instrumentos normativos ocupan “el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano”.⁵ Así “el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa”.⁶

Posteriormente, en 1999, el propio Pleno de la Suprema Corte emitió la tesis de rubro **“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**,⁷ en la que abandonó el criterio referido en el párrafo inmediato anterior. Como explicó el texto de la tesis en comentario, tal interpretación “deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional”.⁸ Además, en materia de tratados, “no existe limitación

4. Tesis P. C/92, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, núm. 60, diciembre de 1992, p. 27.

5. *Idem*.

6. *Idem*.

7. Tesis P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, p. 46.

8. *Idem*.

competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas”.⁹ El cambio no fue menor, pues permitió otorgar a las leyes la calificativa de inconvencional, en caso de que contravengan el contenido de determinado tratado.

Por último, con la reforma en materia de derechos humanos de 2011 fue necesaria una nueva postura. En efecto, ese año se denunció la contradicción de tesis entre los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, la cual fue registrada bajo la clave 293/2011. Tal asunto dio lugar a dos jurisprudencias, hoy en día nodales en el sistema jurídico mexicano con claves de identificación **P./J. 20/2014** y **P./J. 21/2014**.

La primera de ellas tuvo por rubro **“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”**.¹⁰ Su texto

9. *Idem.*

10. Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, p. 202.

directamente hizo referencia a las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, como fuente interpretativa. Detalló que “las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos”,¹¹ pero “cuando exista una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano”.¹²

El máximo órgano judicial fue congruente con el contenido del artículo primero, párrafo segundo, de la Constitución,¹³ que introdujo el principio *pro persona*, entendido como “un principio de interpretación de las normas de derechos humanos que admitiendo dos interpretaciones válidamente posibles, pero contradictorias, debe preferirse aquella que sea más favorable a la protección de derechos de la persona o a la menos restrictiva cuando se trata de una restricción”,¹⁴ pero también como una directiva encaminada a optar por la norma más favorable (o menos lesiva) en caso de una antinomia. Precisamente esta segunda interpretación presupone que las normas en colisión ocupan la misma jerarquía, pues

11. *Idem*.

12. *Idem*.

13. Que a la letra dice: Artículo 1. [...] Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

14. Mireya Castañeda Hernández, *El principio pro persona ante la ponderación de derechos*, México, CNDH, 2018, pp. 66 y 67.

de lo contrario sería éste el criterio para resolver la antinomia y no aquél.¹⁵

La contradicción de tesis referida esclarece la elección al interior del sistema jurídico mexicano en el contexto de la antítesis entre el nacionalismo e internacionalismo, que representan “la primicia del orden jurídico interno y la primicia del orden internacional”, respectivamente.¹⁶ Así, aunque se otorga el papel central al principio *pro persona* en el derecho interno, se lo subordina a la supremacía constitucional, dado que las restricciones a derechos humanos no son exclusivas a dicha norma y su contenido predomina sin mayor ponderación. La alternativa, por tanto, se posiciona aún del lado del nacionalismo, pero se precisa que “en principio, no es posible encontrar sustento jurídico positivo de la afirmación dogmática [...] de que existe un sistema jurídico definido según el cual las normas externas se encuentran en un rango superior a las nacionales o viceversa”.¹⁷

15. Aunque la introducción del principio *pro persona* y su desarrollo es algo relativamente nuevo en el sistema nacional, la existencia de criterios interpretativos similares tuvo lugar desde los albores del derecho mismo. Así, por ejemplo, en el derecho romano existieron las siguientes *regulae iuris: favorabilia sunt amplianda, odiosa sunt restringenda* (lo que es favorable se debe ampliar, lo que es desfavorable se debe restringir) e *in ambibuis rebus humaniorem sententiam sequi oportet* (en las cosas ambiguas siempre se debe seguir la sentencia más humana) (Ulpiano, D. 34.5.10[11].1). Rafael Domingo, *et al.*, *Textos de Derecho Romano*, España, Aranzandi, 2002, p. 305.

16. Agustín Basave Fernández del Valle, *Filosofía del derecho internacional*, 2ª. ed., México, UNAM, 2001, p. 143.

17. Olga Sánchez Cordero de García Villegas, *La Constitución y los tratados internacionales*, México, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, Cuadernos Jurídicos 8, 1999, p. 22.

Vinculatoriedad de la jurisprudencia interamericana y delimitación del derecho doméstico vía jurisdicción regional

Ahora bien, por lo que hace al segundo criterio producto de la contradicción de tesis 293/2011, el punto a dilucidar correspondió a la jurisprudencia del órgano judicial regional, de ahí su título: “**JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA**”.¹⁸ De nueva cuenta, en congruencia con el principio *pro persona*, se amplió el parámetro normativo de derecho interno, para integrar a las decisiones judiciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además, de manera concreta, se fijaron mandatos específicos para las y los operadores jurídicos, en los siguientes términos:

- (i) Cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento;
- (ii) En todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y

18. Jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, p. 204.

- (iii) De ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

A causa de esta apertura, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos comenzó a transformar el derecho doméstico, a través de parámetros judicialmente fijados de protección de derecho, que devinieron en cambios normativos en el país. Uno de los ejemplos más paradigmáticos lo constituyó el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, que fue causa inmediata de una regulación más robusta con relación a las candidaturas independientes.

LA FUNCIÓN JUDICIAL DE CARA AL MARCO INTERNACIONAL

Control de convencionalidad y de legalidad

La interpretación de la primera parte del artículo 133 constitucional debe entenderse con relación al resto de dicho numeral, que expresa lo siguiente:

Artículo 133. [...] Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

En lo que interesa, dicho apartado consagra el control de la convencionalidad, cuyo concepto ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia “Trabajadores cesados del Congreso” (Aguado Alfaro y otros contra Perú), del 24 de noviembre de 2006, misma que establece que “cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus personas juzgadoras están sometidas a ella, lo que las obliga a velar por que el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin”.¹⁹

Además, tal resolución detalló que “la función relativa al control de convencionalidad “no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros supuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de este tipo de acciones”.²⁰

En congruencia con el artículo 133 y su interpretación, es dable categorizar al modelo de control de la constitucionalidad y convencionalidad empleado en México en un apartado distinto al esquema del *judicial review*, y al sistema concentrado del modelo europeo. En efecto, existe un “tercer modelo, que instala dentro del Poder Judicial a jueces especializados que, actuando como sala dentro del Tribunal Supremo, como corte independiente, o aun situando en el máximo órgano de

19. Caso “Trabajadores cesados del Congreso”, Aguado Alfaro y otros vs. Perú, en Miguel Carbonell, *Introducción general al control de convencionalidad*, México, Porrúa, UNAM, 2013, p. 73.

20. *Idem*.

justicia nacional la función de controlar la constitucionalidad, decide que sea un único organismo el que tenga la palabra final sobre la interpretación constitucional, aun permitiendo el control difuso de los jueces comunes”.²¹

Este es precisamente el caso mexicano, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación actúa como el máximo tribunal de legalidad y como tribunal de constitucionalidad al mismo tiempo. Además, se permite un control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad a todas las autoridades jurisdiccionales. No obstante, habría que hacer una precisión, pues si bien, en principio, el Pleno de la Suprema Corte es el único órgano colegiado facultado para invalidar disposiciones normativas con efectos *erga omnes*, dada la especial configuración del sistema electoral mexicano, algunas resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han tenido materialmente dicho efecto. Así, por ejemplo, al resolver el juicio de clave SUP-JDC-894/2017 la Sala Superior del TEPJF determinó que el artículo 83, apartado 1, inciso a), de la LGIPE, que excluye de manera automática a las personas con doble nacionalidad, constituye una restricción injustificada que vulnera los derechos político-electorales, así como el principio de igualdad y no discriminación.

21. Elena I. Highton, Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad, en Armin von Bogdandy, *et al.*, *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 569, 2010, p. 109.

Principios que guían la función judicial desde la filosofía y la teoría jurídica

Hasta el momento he esbozado el cuerpo normativo (tratados y jurisprudencia internacional) a la luz del cual se determina la convencionalidad de las leyes domésticas. Además, he detallado la manera en la que las y los juzgadores deben realizar su labor, en el contexto del sistema de control adoptado en nuestro país. Sin embargo, no basta con tales elementos para describir el trabajo judicial de manera íntegra, pues la postura filosófica que la persona juzgadora asuma de su función encauza definitivamente las bases jurídicas asentadas.

De acuerdo con H. L. A. Hart es posible imaginar una sociedad primitiva que funcione exclusivamente con reglas de tipo primario. No obstante, conforme tal comunidad crezca, se generan dudas en cuanto a las reglas existentes o con relación al alcance de determinada regla. En ese contexto, “siempre habrá discusiones sobre si una regla admitida ha sido o no violada y [...] tales disputas continuarán indefinidamente si no existe un órgano especial con facultades para determinar en forma definitiva, y con autoridad, el hecho de la violación”.²²

El remedio que el iusfilósofo anglosajón propone a dicha problemática lo constituyen las reglas de adjudicación, entendidas como “reglas secundarias que facultan a determinar, en forma revestida de autoridad, si en una ocasión particular se ha transgredido una regla

22. H. L. A. Hart, *El concepto de derecho*, 2ª. ed., Genaro R. Carrió (trad.), México, Editora Nacional, 1980, p. 116.

primaria”.²³ Estas reglas identifican a las personas que deben juzgar y el proceso que deben seguir, por lo que “definen un grupo de importantes conceptos jurídicos: en este caso, los conceptos de juez o tribunal, jurisdicción y sentencia”.²⁴

Sobre esta línea, Hart detalla que “a diferencia de un [...] libro de leyes, las sentencias no pueden ser formuladas en términos generales y su uso como guías que señalan cuáles son las reglas, depende de una inferencia de algún modo frágil, hecha a partir de decisiones particulares, y el grado de certeza que ella proporciona tiene que fluctuar en función de la habilidad del intérprete y de la consistencia de los jueces”.

La existencia de una judicatura es fundamental para el funcionamiento de cualquier sistema jurídico, pero las condiciones inferenciales que subyacen a las sentencias crean la necesidad de reforzar los procesos decisivos mediante criterios orientadores.

En este tramo —de acuerdo con Osvaldo A. Gozáini— colabora la interpretación jurisprudencial del Sistema Interamericano, al corresponder las garantías judiciales previstas en el artículo 8º. del Pacto de San José, con el artículo 25 del mismo cuerpo legal, que contempla un “recurso sencillo y eficaz”,²⁵ lo cual implica una vía simple, adaptada a las urgencias de la situación y eficaz para la protección de derechos humanos.

23. *Ibidem*, p. 118.

24. *Idem*.

25. Cfr. Osvaldo Alfredo Gozáini, “Funciones del juez en los procesos constitucionales”, Perú, *Ius et Praxis*, (035), enero de 2004, p. 184. Disponible en: <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2004.n035.3690>

Con base en tal necesidad, el autor en cita fija los siguientes parámetros de actuación judicial:

1. El juez debe superar las rigideces técnicas

Este criterio conlleva eliminar el exceso de ritual manifiesto, de manera que el sometimiento a normas procesales no puede significar prescindir de la finalidad última perseguida por tales preceptos.

Además, a la luz de dicha directiva, se busca evitar el aumento en el volumen de la tarea judicial, para concentrarla en las cuestiones especializadas que propiamente le atañen, lo que es congruente con la Recomendación R(86) 12 del Consejo de Europa respecto a medidas para prevenir y reducir la carga de trabajo excesiva en los tribunales.²⁶

2. El juez debe atender a las situaciones de urgencia

Está relacionada con la tutela de urgencia, fundada en la exigencia de una decisión pronta. En la

26. En donde se invita a los Estados Miembros a medidas como éstas:

“I. Promover, en el caso en que sea oportuno, la solución amistosa de los conflictos, sea ante el orden judicial, como anterior o durante el proceso judicial.

VI. Adoptar las disposiciones que sean más apropiadas para que, en los casos en que se solicite, el arbitraje constituya una alternativa más accesible y más eficaz respecto de la acción judicial”.

Inmaculada García Presas, “Las directrices de la Unión Europea en materia de mediación y su proyecto en España”, España, *Dereito*, vol. 18, núm. 1: 239-263, 2009, p. 241. Disponible en: <https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/7921/08.Presas.pdf?sequence=1#:~:text=Igualmente%20en%201986%20se%20presenta,miembros%20a%20cumplir%20diferentes%20objetivos5>

actualidad se reconoce como un mecanismo de este tipo a las medidas cautelares, que han tomado fuerza de cara a procesos en donde, por ejemplo, corre riesgo la integridad de una persona en un ambiente de violencia.

3. El juez debe conocer la verdad de los hechos

Al respecto, el autor destaca que “la función judicial no puede empeñarse en hacer justicia articulando un proceso que trabaje sobre ficciones. El deber de las partes para exponer la verdad de los hechos, se debe acompañar con el juez facilitando la etapa probatoria de los medios necesarios”.²⁷

4. El juez debe acompañar el conflicto social

Finalmente, se argumenta que los jueces no deben evadir la función social que reclama su puesto. Interpretar la Ley es una función del legislador que no se puede ceñir a la literalidad de una norma, sino que debe empalmarse con el sentimiento de hacer justicia.

Tales directivas fijadas por el autor en cita tienen como elemento común la vuelta a la finalidad de la función judicial, en general, y de la norma jurídica analizada, en específico. Por ello, es dable compararla con lo delineado por Lon Fuller en este sentido, en la medida en la que refiere que los términos no poseen siquiera un núcleo de

27. Osvaldo Alfredo Gozáni, *op. cit.*, p. 192.

significado que pueda identificarse con independencia de los propósitos específicos para los que se los emplea.

De manera concreta, el filósofo norteamericano señala que “cuando miramos más allá de las palabras individualmente consideras y vemos la ley como un todo, se vuelve evidente cómo la formulación del caso hipotético ayuda al proceso interpretativo en líneas generales. Al dirigir nuestra mente inicialmente en una dirección, luego en otra, estos casos nos ayudan a entender la textura de las ideas que tenemos ante nosotros. Esta textura es algo que buscamos identificar para saber verdaderamente qué es, pero también algo que inevitablemente ayudamos a tejer mientras nos esforzamos en hacer que la ley sea coherente y plausible”.²⁸

Lo que esta correlación pone en evidencia es que la postura filosófico-jurídica interpretativa que se adopte, vinculada con el contenido de un principio o una regla de derecho internacional (incluso sucinta como el de “recurso judicial efectivo”) permite desprender una serie de principios derivados que, en retorno, se levantan como guías para la actuación judicial de cara al marco nacional e internacional.

CONCLUSIONES

1. La introducción del principio *pro persona* implicó una apertura mayor al derecho internacional en materia de derechos humanos, de modo tal que los

28. L. Lon Fuller, “El positivismo y la lealtad frente al derecho. Una respuesta al profesor Hart”, en *El debate Hart-Fuller*, Colombia, Centro de Investigación en Filosofía y Derecho, 2016, p. 276.

tratados internacionales con tal contenido pasaron a formar un bloque de regularidad en conjunto con la Constitución, escapando a una relación en términos jerárquicos. Sin embargo, aún persiste el reconocimiento de la supremacía constitucional como un criterio de orden superior, un nacionalismo jurídico palpable.

2. La tarea del juez en México en ese sentido se puede catalogar en un sistema de control de la convencionalidad en donde hay un máximo tribunal de legalidad y constitucionalidad, como único facultado para expulsar una norma del sistema jurídico, al tiempo que tribunales de todo el país pueden realizar control difuso.
3. Los principios y normas de derechos positivadas internacionalmente, en tanto sujetas a interpretación, se subsumen a la posición filosófica interpretativa del aplicador de la norma, en cuya relación es posible desprender principios concretos de guía jurisdiccional.
4. Algunos principios posibles, derivados de una postura de corte teológica y de la directiva de contar con un recurso judicial efectivo, son a) El juez debe superar las rigideces técnicas; b) El juez debe atender las situaciones de urgencia; c) El juez debe conocer la verdad de los hechos y d) El juez debe acompañar el conflicto social.

REFERENCIAS

Libros

- Carbonell, Miguel, *Introducción general al control de convencionalidad*, México, Porrúa-UNAM, 2013.
- Castañeda Hernández, Mireya, *El principio pro persona ante la ponderación de derechos*, México, CNDH, 2018.
- Domingo, Rafael et al., *Textos de Derecho Romano*, España, Aranzandi, 2002.
- Fernández del Valle, Agustín Basave, *Filosofía del Derecho Internacional*, 2ª. ed. México, UNAM, 2001.
- Fuller, L. Lon., “El positivismo y la lealtad frente al derecho. Una respuesta al profesor”, Hart en *El debate Hart-Fuller*, Colombia, Centro de Investigación en Filosofía y Derecho, 2016.
- Hart, H. L. A., *El concepto de derecho*, 2ª. ed., Genaro R. Carrió (trad.), México, Editora Nacional, 1980.
- Highton, Elena I., *Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad*, en Armin von Bogdandy, et al., *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 569, 2010.
- Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, *La Constitución y los tratados internacionales*, México, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, Cuadernos Jurídicos 8, 1999.
- Stiglitz E., Joseph, *El malestar de la globalización*, Carlos Rodríguez Braun (trad.), España, Taurus, 2002.

Revistas

- Acosta Romero, Miguel, “El fenómeno de la descodificación en el Derecho Civil”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XL, núms. 169-170-171, enero-junio de 1990.
- García Presas, Inmaculada, “Las directrices de la Unión Europea en materia de mediación y su proyecto en España”, *Dereito*, vol. 18, núm. 1: 239-263, España, 2009. Disponible en: <https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/7921/08.Presas.pdf?sequence=1#:~:text=Igualmente%20en%201986%20se%20presenta,miembros%20a%20cumplir%20diferentes%20objetivos5>
- Gozaíni, Osvaldo Alfredo, “Funciones del juez en los procesos constitucionales”, Perú, *Ius et Praxis* (035), enero de 2004. Disponible en: <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2004.n035.3690>

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2022.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), 1969, San José, Costa Rica.
- Decreto que reforma los artículos 30, 37, 73, fracción XVI y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1934.

Tesis y jurisprudencias

Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014.

Jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014.

Tesis P. C/92, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, núm. 60, diciembre de 1992.

Tesis P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999.

**Los tratados internacionales
y su impacto en la democracia
mexicana**

*Estudio sobre la fuente constitucional y
convencional del doble grado de jurisdicción
horizontal para la protección del derecho
de las mujeres a una vida libre y paritaria
en el ámbito político*

M. Alejandra Chávez Camarena
*Magistrada del Tribunal Electoral
de la Ciudad de México hasta abril de 2023*



INTRODUCCIÓN

Solamente en democracia, como un estado espiritual de libertad individual, una nación puede construir las condiciones adecuadas para el desarrollo de las capacidades humanas centrales; es decir, el libre ejercicio de la personalidad, con el reparto equilibrado de oportunidades, recursos y resultados en su estructura jurídica, el régimen político y, sobre todo, el constante mejoramiento económico, social y cultural de las personas.¹

Los derechos políticos representan el eje transversal del Sistema Constitucional e Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, por tanto, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación, en todas las amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el

1. Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA. Disponible en: https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

propósito de elegir a quienes gobernarán, ocupar cargos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través del ejercicio de su libertad de expresión y de los mecanismos de participación directa.²

Situados como parte inherente del parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos, las libertades y derechos político-electorales han sido objeto de un profundo proceso de progresividad, en gran medida impulsado por la actividad jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la cual se ha caracterizado por la maximización y tutela reforzada de figuras paradigmáticas que habían sido excluidas del horizonte democrático, particularmente las vinculadas con la participación política de las mujeres y de los grupos de atención prioritaria.³

La naturaleza evolutiva de esos criterios tiene como fuente esencial el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el cual ha encontrado una indiscutible fuerza constitucional a partir de un profundo análisis, situado en el marco de la metodología del derecho comparado, que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la sentencia de Contradicción de Tesis 293/2011 relativa al paradigma constitucional de derechos humanos y la unidad que guarda con el Sistema Interamericano en la materia.

2. Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C, No. 127.

3. Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 4/2021, de tres de diciembre de dos mil veintiuno, relativo a la determinación del inicio de la séptima época de la publicación de su jurisprudencia y tesis. D.O.F. 15 de diciembre de 2021.

De esta manera, como parte de su política judicial en sede de derechos humanos,⁴ el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha integrado al orden constitucional y legal las normas relativas a la participación política de las mujeres, contenidas fundamentalmente en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), desarrollando a partir de diversas sentencias un *corpus* normativo, procedimental y doctrinario para ampliar la protección de las libertades políticas de las mujeres, y optimizar la atención institucional a la violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMG), en una especie de doble grado de jurisdicción horizontal que se describe en las jurisprudencias 12/2021 y 13/2021, para garantizar el pleno ejercicio del derecho humano de las mujeres a una vida libre, paritaria e incluyente en el ámbito político-electoral.

4. La cultura constitucional de la SCJN desarrollada durante la jurisprudencia de la Décima Época, ha construido el término *En sede de derechos humanos*, para referirse al argumento jurídico construido con un lenguaje de derechos centrado en la dignidad humana, es decir, que las razones y los argumentos expresados por jueces y juezas en las sentencias debe ser el resultado de realizar el control de constitucionalidad y de convencionalidad (en sede internacional y en sede interna), lo que implica un examen de confrontación normativa del derecho interno con la norma internacional, alrededor de unos hechos —acción u omisión— para encontrar la verdad jurídica en el marco del principio *pro persona* y la perspectiva de género, en virtud del paradigma de derechos humanos establecido por las reformas del 6 y 10 de junio de 2011. Contradicción de Tesis 293/2011. SCJN. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/CT%20293-2011.pdf>

En estas consideraciones, el presente artículo se orienta a realizar un estudio sistemático y funcional de las bases constitucionales, convencionales y legales que vigorizan los referidos criterios de la judicatura electoral nacional, situados en el marco de los principios de igualdad sustantiva, no discriminación y *pro persona*, como las bases para la lectura, aplicación e interpretación de los derechos político-electorales de las mujeres, de manera conjunta con los principios rectores del ámbito electoral.

LA UNIDAD DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON LA CONSTITUCIÓN

En la sentencia de la SCJN a la Contradicción de Tesis 293/2011⁵ resolvió la contradicción de las tesis sostenidas por diversos Tribunales Colegiados en relación con los tópicos jurídicos (1) la posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en relación con la Constitución; (2) el carácter de la jurisprudencia en materia de derechos humanos emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); y (3) el control de convencionalidad.

La SCJN desarrolló una argumentación enfocada esencialmente en la reconfiguración de la relación sistémica

5. Contradicción de Tesis 293/2011. SCJN. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/CT%20293-2011.pdf>

de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en relación con la Constitución, a la luz del artículo 1° constitucional y las razones por las cuales el criterio de la jerarquía de fuentes es insatisfactorio para el efecto, así como la naturaleza orientadora u obligatoria de la jurisprudencia de la CIDH.

Al respecto, la Corte señaló fundamentalmente que del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se desprende, como una consecuencia del principio de supremacía constitucional, una noción de jerarquía formal de las normas que integran el sistema de fuentes, según la cual los tratados internacionales se encuentran jerárquicamente en el nivel inmediatamente inferior a la Constitución y por encima del resto de normas jurídicas que forman parte del entramado normativo mexicano; sin embargo, este criterio de jerarquía resulta insatisfactorio para dar cuenta de lo ocurrido con las normas de derechos humanos previstas en tratados internacionales.

Esto es, el ordenamiento jurídico mexicano reconoce los derechos humanos provenientes de dos fuentes: la CPEUM y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, incluyendo los derechos humanos previstos en los tratados que no sean considerados propios de esta materia.

De esta manera, de acuerdo con los criterios hermenéuticos establecidos por el propio artículo 1° constitucional, la nueva conformación del catálogo de derechos humanos no puede ser estudiada en términos de jerarquía; es decir, no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, pues los derechos humanos, con independencia de su fuente normativa, forman un solo bloque

normativo, cuyo fundamento último se encuentra en los principios de autonomía, inviolabilidad y dignidad de todas las personas, y cuya finalidad consiste en posibilitar que desarrollen su propio plan de vida, lo cual no trastoca el principio de supremacía constitucional.

De acuerdo con lo anterior, la SCJN esencialmente concluyó lo siguiente:

- a) Los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de los cuales México sea parte integran un mismo conjunto o catálogo de derechos.
- b) La existencia de dicho catálogo tiene por origen y está integrado a la Constitución misma, pues las normas internacionales de derechos humanos pasarán a formar parte del catálogo constitucional, desvinculándose del tratado internacional que es su fuente y, por lo tanto, de su jerarquía normativa, para gozar, en consecuencia, de supremacía constitucional.
- c) Dicho catálogo debe utilizarse como parámetro de control de regularidad constitucional para la interpretación de cualquier norma o acto de autoridad, en el entendido de que las normas internacionales que amplíen el contenido y sentido del catálogo de derechos humanos (aun cuando un tratado no se reputa de derechos humanos, pero proteja alguno de esta clase) debe atenderse en los casos particulares que se revisan en juicio.
- d) Las relaciones entre los derechos humanos que integran este conjunto deben resolverse partiendo de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos —lo que excluye la jerarquía entre

unos y otros—, así como del principio *pro persona*, entendido como herramienta armonizadora y dinámica que permite la funcionalidad del catálogo constitucional de derechos humanos.

- e) La jurisprudencia interamericana es *vinculante* para los jueces nacionales cuando resulte más favorable, como lo *ordena* el principio *pro persona* contenido en el artículo 1º constitucional, toda vez que esta sienta las bases para una interpretación mínima respecto a un derecho en particular, en atención a su doble carácter tutelar y preventivo, esto es, que el marco normativo analizado, el contexto fáctico y las particularidades del caso sean análogas y, por tanto, idóneas para la aplicación del precedente interamericano, sin embargo, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, lo que no autoriza la celebración de tratados internacionales que alteren los derechos humanos reconocidos en los mismos.

Esto, porque cada pronunciamiento del Tribunal Interamericano se integra a la *doctrina jurisprudencial interamericana*, cuya fuerza vinculante debe entenderse en clave de progresividad, es decir, como un estándar mínimo que debe ser recibido por los Estados que hayan reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana para ser aplicados directamente, en forma armónica con la jurisprudencia nacional, o para ser desarrollados o ampliados mediante jurisprudencia que resulte más favorecedora para las personas.

La fuerza vinculante de los criterios interpretativos contenidos en sentencias interamericanas debe extenderse a aquéllas dictadas en casos en los que *el Estado mexicano no haya sido parte*, en tanto la jurisprudencia de la CIDH constituye una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Estas consideraciones integraron el contenido de las jurisprudencias P./J.20/2014 (10a.) y P./J. 21/2014 (10a.), las cuales, constituyen el criterio que la SCJN determinó que debe prevalecer.⁶

En este sentido, las grandes reformas en materia de derechos humanos y amparo, del 6 y 10 de junio de 2011, significaron una transformación evolutiva sustancial en la organización constitucional de la nación, a partir de un modelo de transversalidad que sitúa la dignidad humana, la igualdad sustantiva y la justicia social como el estándar de regularidad constitucional que transita desde la Norma Fundamental a todos los órdenes jurídicos que integran el sistema democrático del Estado mexicano.⁷

6. Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.). Derechos humanos en la Constitución y en los Tratados Internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquellos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202.

Jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.). Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 204.

7. Jurisprudencia P./J. 136/2005. Estado mexicano. Órdenes jurídicos que lo integran, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, p. 2062.

Durante estos diez años, este paradigma ha creado un *corpus iuris* novedoso y trascendental de normas, criterios jurisprudenciales y principios, construido a partir de la promoción y protección de los derechos humanos como el núcleo esencial de la estructura política del país que da coherencia y unidad al ordenamiento jurídico aun en casos de antinomias o lagunas normativas.

De esta manera, el artículo 1º constitucional se erige como el criterio hermenéutico de entendimiento de todo el sistema jurídico; por una parte, estableciendo la constitucionalización del acervo de derechos humanos contenido en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Por la otra, situando el principio *pro persona* y la interpretación conforme como las vías metodológicas para el entendimiento y eje de aplicación de todo el derecho mexicano.

Y como tercer nivel de lectura, la caracterización de los derechos humanos como una esfera completa y única que permea en todo el sistema normativo nacional, de manera conjunta con el carácter vinculatorio de la jurisprudencia interamericana, a partir de los elementos objetivos que les son inherentes, esto es, la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;⁸ así como las obligaciones genéricas de las autoridades estatales que se derivan de los mismos para la tutela de los derechos humanos: respeto, protección, promoción y

8. Tesis I.4o.A.9 K (10a.). Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. En qué consisten, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

Tesis IV.2o.A.15 K (10a.). Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad establecidos en la Constitución Federal. Representan criterios de optimización interpretativa de los derechos fundamentales, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

garantía; y las obligaciones específicas que forman parte de la obligación de garantía: prevenir, investigar, sancionar y reparar.

Esto es, al incorporar las garantías primarias de los derechos humanos (elevarlos a rango constitucional), la democracia nacional los adopta como una política central de Estado y les confiere una legitimidad que por sí misma contribuye al fortalecimiento de su ejercicio y progresividad; por un lado, mediante la interiorización del discurso de los derechos fundamentales por parte de las personas y, por el otro, la misma Constitución se establece como garantía de estos al prohibir que cualquier acto legislativo los erosione o trasgreda, lo cual impacta directamente en las garantías secundarias de los derechos humanos, o sea, los mecanismos jurisdiccionales cuyos procedimientos deben apegarse a las normas y principios éticos que conforman los derechos humanos para la resolución de los casos y la interpretación de la ley a través de la metodología del principio *pro persona* y la perspectiva de género.⁹

Ante un escenario de esta naturaleza, la arquitectura argumentativa de la justicia constitucional electoral ha transitado de un ejercicio de legalidad realizado en un marco de generalidad y abstracción normativa, a conducirse por una técnica jurisdiccional en que, además de la seguridad jurídica, se busque materializar los principios

9. Isabel Villaseñor Alonso, *La democracia y los derechos humanos: una relación compleja*. *Foro internacional*, 55(4), 2015, pp. 1125 y 1126. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000401115&lng=es&tlng=es.

de nuestra democracia constitucional como elementos relevantes en los casos que se presentan a su juicio.¹⁰

Así, la justicia conforme a derecho en la esfera político-electoral se articula con los principios y valores constitucionales en materia de derechos humanos, lo cual hace que las resoluciones enfocadas en conflictos sobre competencias, atribuciones, elecciones, paridad, inclusión, erradicación de la VPMG, renovación periódica de cargos públicos y control del poder, se transformen en resoluciones en clave democrática; es decir, en razonamientos que sin desestimar la legalidad, buscan potenciar las circunstancias de justicia, particularmente para los grupos de atención prioritaria, dando paso a la reconfiguración de normas, procedimientos y estándares de control y exégesis de la integridad electoral y otros mecanismos que permiten nivelar las desigualdades y erradicar la discriminación para no dejar a nadie atrás.

En este sentido, la judicatura electoral se ha mostrado como un enclave potenciador de este modelo

10. Gracias a la rigidez de las constituciones la legalidad ha cambiado su naturaleza: no es más sólo condicionante y reguladora, sino que está ella misma condicionada y regulada por vínculos jurídicos no solamente formales sino también sustanciales; no es más simplemente un producto del legislador, sino que es también proyección jurídica de la legislación misma, y por tanto límite y vínculo al legislador y, por ello, a las mayorías contingentes de las que es expresión. De esta manera, del derecho resulta positivizado no solamente su “ser”, es decir su existencia o vigor, sino también su “deber ser”, es decir sus condiciones de “validez”; ya no solamente los vínculos formales relativos al “quién” y al “cómo” de las decisiones, sino también los vínculos de contenido relativos al “qué cosa” de las decisiones mismas y que no son más que los principios y los derechos fundamentales: los derechos de libertad que no pueden ser lesionados, y los derechos sociales cuyo cumplimiento es obligatorio. Luigi Ferrajoli, “Sobre los derechos fundamentales”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 15, 2006, p. 114.

constitucional al impulsar con progresividad la justicia constitucional axiológica; es decir, la tutela jurisdiccional que busca materializar con eficacia el sentido de progresividad del orden jurídico electoral, protegiendo las libertades políticas de la ciudadanía, particularmente de las mujeres y la población de atención prioritaria, así como salvaguardando la integridad institucional y la legitimidad de los procesos electorales.

La universalidad del sufragio y, su función como medio de transformación y desarrollo social en el marco del modelo transversal de derechos humanos, ha impulsado el aprecio por una ciudadanía digna, libre y paritaria; es decir, por la justicia que se expresa en la geografía de la acción pública como una auténtica cultura de la igualdad y la inclusión, prueba de ello son las grandes reformas constitucionales y legales en materia de paridad y de erradicación de la VPMG de 2019 y 2020, respectivamente.

Este proceso vigoroso e irreversible, definido por un ánimo de corresponsabilidad ciudadana y fidelidad federal, estatal y municipal,¹¹ permea cada vertiente del plan de acción social, deconstruyendo el espacio de la justicia como un mecanismo óptimo para la construcción de entornos libres de violencia política para las mujeres, a fin de garantizar el pleno ejercicio de su ciudadanía, a partir de la lectura, interpretación y aplicación del orden constitucional y convencional en materia de derechos

11. Jurisprudencia P./J. 38/2009. Principios de fidelidad federal, estatal y municipal. Deben entenderse conforme al régimen de competencias previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 1294.

político-electoral de las mujeres, de conformidad con los criterios adoptados por la SCJN en la sentencia que se comenta, lo cual no es una expresión declarativa sino que es posible verificarlo en las resoluciones en sede de derechos humanos emitidas por el TEPJF como la reciente sentencia de la Sala Regional Ciudad de México (SCM) en el Juicio de Revisión Constitucional 225/2021, confirmada por la Sala Superior (SUP) en el Recurso de Reconsideración 1861/2021, que anuló una elección por VPMG en un municipio en Guerrero.

Asimismo, las sentencias del Juicio de la Ciudadanía 12624/2011 y del Recurso de Apelación 116/2020 en materia de paridad en candidaturas a diputaciones y gubernaturas respectivamente; la Sentencia del Recurso de Apelación 121/2020 en materia de paridad y acciones afirmativas para la población de atención prioritaria para el proceso electoral 2020-2021; la resolución del Recurso de Reconsideración 91/2020 por la cual se ordenó al INE, en coordinación con las autoridades electorales locales, la implementación del Registro Nacional de Personas Sancionadas por VPMG; con el Juicio de la Ciudadanía 1619/2016 que estableció el lenguaje incluyente como elemento consustancial de la perspectiva de género y, finalmente, la Sentencia a la Contradicción de Criterios 6/2021, la cual configuró las Jurisprudencias 12 y 13/2021 que establecen diversas reglas para la operatividad del Procedimiento Especial Sancionador (PES) y del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía (JDC) como las vías procesales en casos de VPMG, así como, la procedencia de su cadena impugnativa.

Esto es, la experiencia democrática nacional adquiere una calidad histórica por los alcances y dimensiones de la reforma constitucional de 2011, definida en la sentencia de contradicción de tesis que se comenta, particularmente por cuanto hace al sistema de protección de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político, lo cual posibilitó integrar en plenitud las disposiciones convencionales contenidas en los tratados específicos como la CEDAW (artículos 1, 3 y 7) y la Convención de Belém do Pará (artículos 4, 5 y 6), por lo que es posible observar en el bloque de reformas constitucionales y legales de 2014 (electoral), 2019 (paridad) y 2020 (VPMG).

**EL MODELO DE TRANSVERSALIDAD DEL
DERECHO HUMANO DE LAS MUJERES A UNA
VIDA LIBRE Y PARITARIA EN EL ÁMBITO
POLÍTICO-ELECTORAL Y EL DOBLE GRADO
DE JURISDICCIÓN HORIZONTAL ESTABLECIDO
POR LAS JURISPRUDENCIAS 12/2021 Y 13/2021**

El derecho humano de las mujeres a una vida libre, paritaria y sin violencia en el ámbito político-electoral constituye uno de los ejes centrales de la cultura democrática, cuya realización sólo es posible situando la acción social y la actividad institucional en el marco del paradigma constitucional de derechos humanos.

La reforma del 13 de abril de 2020 a diversas leyes generales consolida la democracia igualitaria, al prever las reglas de paridad que deben implementar las

instituciones públicas para materializar la distribución equilibrada de oportunidades, recursos y resultados entre mujeres y hombres en el ámbito político-institucional, y también implementó la estructura jurídico-institucional electoral, penal y administrativa para identificar, prevenir, investigar, sancionar y erradicar la VPMG.

De esta forma, se vigorizó el paradigma de transversalidad de los derechos humanos, ordenado en la reforma constitucional de 2011, así como los principios de igualdad, no discriminación y *pro persona*, como principios de derecho imperativos, sentando las bases de lectura de los derechos político-electorales, de manera conjunta con los principios del orden electoral.

Así lo señala el artículo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), al ordenar que los derechos políticos se ejercerán libres de violencia política contra las mujeres en razón de género, sin discriminación alguna y sin ejercer actos que atenten contra la dignidad humana o tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta reforma estandarizó el tipo legal de la VPMG como un problema de orden público en la legislación electoral, administrativa y penal, como toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose

de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo, así como los elementos que la actualizan, construidos a partir del análisis jurisprudencial del TEPJF.¹²

Asimismo, se establecieron las conductas objetivas con elemento discriminatorio por motivos de género y sus modalidades que configuran VPMG en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).

Reconoce las modalidades en que puede presentarse la violencia contra las mujeres y establece, de forma enunciativa, quienes tienen la obligación de respetar la actividad política de las mujeres y que, eventualmente, podrían sujetarse a un procedimiento de responsabilidad si actúan en contrario.

En la LGIPE se reconoce la paridad como la igualdad política entre mujeres y hombres en sus vertientes vertical y horizontal, e integra la perspectiva de género en la comprensión, lectura, interpretación y materialización de los mecanismos de atención de la VPMG; es decir, se establecen dos vías diferenciadas para su atención, investigación y sanción, por una parte, el PES regulado por ese cuerpo normativo y, por la otra, el JDC reglamentado por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), considerando en ambas medidas cautelares, de seguridad y de

12. Jurisprudencia 48/2016. Violencia política por razones de género. Las autoridades electorales están obligadas a evitar la afectación de derechos políticos electorales, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 9, Número 19, 2016, pp. 47, 48 y 49.

Jurisprudencia 21/2018. Violencia política de género. Elementos que la actualizan en el debate político, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 11, Número 22, 2018, pp. 21 y 22.

reparación integral, completando el sistema procesal de atención de la VPMG con su tipificación en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE).

Esta reforma complementa y se integra al bloque de protección de los derechos políticos de las mujeres constituido fundamentalmente por la CADH, Carta Democrática Interamericana (CDI), la CEDAW, la Convención de Belém do Pará, los artículos 4 y 41 segundo párrafo de la CPEUM, la LGAMVLV, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la LGIPE, la LGSMIME, la Ley General de Partidos Políticos y la LGMDE, así como los criterios jurisprudenciales de la judicatura nacional y de la CIDH y las legislaciones locales en la materia.¹³

Esto es, el Estado se encuentra obligado a garantizar el derecho humano a la democracia mediante normas y procedimientos jurisdiccionales que posibiliten a la ciudadanía su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, paritarios y con perspectiva de género.¹⁴

Dicha obligación de garantizar, siguiendo la exégesis de la CIDH, no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino que requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la

13. Considerando los estándares de la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres en los artículos 7 y 8 de la Convención de Belém do Pará. Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género, TEPJF, 2017, p. 26.

14. Jurisprudencia XXVII.3o. J/24 (10a.). Derechos humanos. Obligación de garantizarlos en términos del artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 20 de febrero de 2015, Amparo en Revisión 47/2014.

situación de vulnerabilidad e interseccionalidad en que se encuentren las personas o grupos sociales de atención prioritaria, de conformidad con el artículo 1 de la CADH,¹⁵ cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del Tratado.

En este sentido, la obligación general establecida en el artículo 1 de la CADH de garantizar el goce de los derechos y las directrices para su cumplimiento, implica que el sistema electoral nacional debe hacer posible la plena vigencia del sistema democrático de acuerdo con la modalidad que elija, la cual, invariablemente, debe sustentarse en los principios de igualdad sustantiva y no discriminación.

Esto es, en el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la CADH.

Al respecto, la CIDH concluye:

... los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que

15. Corte IDH, Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de febrero de 2018, Serie C, No. 348.

les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención...¹⁶

El artículo 25.1 de la CADH establece, en términos generales, la obligación de garantizar un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales. Al respecto, por cuanto hace al derecho humano de las mujeres a una vida libre y paritaria en el ámbito político-electoral, la reforma legal del 13 de abril de 2020 estableció en la LGIPE el reconocimiento de la paridad como la igualdad política entre mujeres y hombres en sus vertientes vertical y horizontal, e integró la perspectiva de género en la comprensión, lectura, interpretación y materialización de los mecanismos jurisdiccionales de atención de la VPMG.¹⁷

16. Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C, No. 302. Al interpretar el texto del artículo 25 de la Convención, la Corte ha sostenido que la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial no se reduce simplemente a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aun a la posibilidad de recurrir a los tribunales, sino que los recursos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso, en los términos de aquel precepto. La existencia de esta garantía constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.

17. Jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.). Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva de género. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, Décima Época, p. 836. Tesis P. XVIII/2015 (10a.). Violencia contra la mujer. Obligaciones positivas de carácter adjetivo que debe cumplir el Estado mexicano. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, Décima Época, p. 241. Tesis P. XIX/2015 (10a.). Violaciones a derechos de la mujer. Características que deben colmar las medidas de reparación del daño cuando aquéllas se actualicen. *Gaceta del*

De esta manera, el cumplimiento de las obligaciones preponderantes de las autoridades jurisdiccionales electorales para la protección y garantía del derecho humano de las mujeres a una vida libre y paritaria en el ámbito político-electoral, se expresó fundamentalmente en la implementación de dos vías procesales diferenciadas para la atención, investigación y sanción de la VPMG; por una parte, el PES y, por la otra, el JDC, considerando en ambas medidas cautelares, de seguridad y de reparación integral, completando el sistema procesal de atención de la VPMG con su tipificación en la LGMDE, su previsión como conducta sancionable en materia de responsabilidades administrativas y su concatenación con la LGAMVLV.

Esta obligación, al desprenderse de forma inmediata de la norma que reconoce ese derecho fundamental (las reformas de 2019 y 2020) estableció el sentido que orienta su lectura, aplicación e interpretación; esto es, hacer exigible la igualdad política de las mujeres, no como una abstracción sino un derecho fundamental,¹⁸ que opera como principio y como regla. Como principio

Semanario Judicial de la Federación, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, Décima Época, p. 240.

18. Son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar [acción], entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) [garantías primarias] o negativa (de no sufrir lesiones) [garantías secundarias] adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por *status* la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situación jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías*, España, Trotta, 2004, p. 37.

en razón de que constituye un mandato de optimización¹⁹ de la estructura social y jurídica de la nación. Como regla, en razón de que la igualdad política es un mandato susceptible de ser exigido mediante procedimientos jurisdiccionales o administrativos en la esfera electoral para su materialización.²⁰

Asimismo, en cuanto al ámbito material de la obligación, se advierte que este consiste en una conducta de la autoridad jurisdiccional que implica la ejecución de acciones positivas,²¹ lo cual, en lo relativo al objetivo de la obligación, estos procedimientos se enfocan en mejorar la situación del derecho protegido, en consecuencia, respecto del último criterio de la dinámica de las obligaciones de la autoridad jurisdiccional, su cumplimiento es de observancia inmediata en su aplicación y progresiva en cuanto a la ampliación de la esfera de protección del derecho reconocido.²²

Ahora bien, el PES es un procedimiento sumario, preventivo, correctivo y sancionatorio. Sanciona la conducta infractora, inhibe las prácticas ilegales y las previene, y está orientado a reparar el adecuado desarrollo del

19. Carlos Bernal Pulido, "Normatividad y argumentación jurídica", *Justicia Electoral*, núm. 21, México, 2006, pp. 13-18.

20. Robert Alexy, *Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica*, Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 5, México, Doxa, 1988, pp. 139-154.

21. Jurisprudencia XXVII.3o. J/25 (10a.). Derechos humanos. Obligación de protegerlos en términos del artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 20 de febrero de 2015, Amparo en Revisión 47/2014, 24 de abril de 2014.

22. Dinámica de las obligaciones generales preponderantes de la autoridad jurisdiccional, Amparo en Revisión 47/2014, 24 de abril de 2014.

proceso electoral o el libre ejercicio del cargo. No otorga definitividad a las etapas del proceso electoral.

No obstante, el carácter sumario de este procedimiento, su estructura normativa e institucional, guarda un alto grado de complejidad. En principio, el tipo normativo de la VPMG y las conductas que la actualizan se encuentran previstas en la LGAMVLV (artículo 20 Bis y 20 Ter), establece el ámbito material de sanción (electoral, penal y de responsabilidades administrativas), y un primer criterio de competencia al establecer que corresponde a las autoridades administrativas electorales sancionar la VPMG en el ámbito de sus competencias.

Vinculado con lo anterior, en la LGIPE (artículos 470, 475 Bis y siguientes) se encuadra el PES por VPMG en las conductas que se denuncian en el marco del modelo de comunicación política, asimismo, establece el procedimiento para su sustanciación por parte de la autoridad administrativa electoral (la cual deberá observar la normativa reglamentaria creada *ex profeso* para atender la VPMG), y determina la competencia de la Sala Regional Especializada del TEPJF para su resolución. Las medidas de protección se ordenan y gestionan por parte de la autoridad administrativa, quien también determina la procedencia en su caso de las medidas cautelares, cuya impugnación se resuelve por parte de la SUP. Considerando, en este contexto, la armonización de las legislaciones locales en la materia y el doble grado de jurisdicción de su cadena impugnativa.

La segunda vía procesal electoral para atender la VPMG es el JDC (artículo 79 y siguientes LGSMIME), el cual constituye el remedio procesal electoral que atiende la VPMG, dentro de un proceso electoral o fuera de este,

cuando en forma individual o colectiva una persona, con interés jurídico o legítimo,²³ reclame presuntas violaciones a sus derechos humanos en el ámbito político-electoral (votar y ser votada, paridad, de asociarse individual y libremente, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, ejercicio del cargo, implementación de acciones afirmativas) realizadas por cualquier persona, partido político, institución o entidad.²⁴

Este juicio incide en los derechos político-electorales de la parte actora o de la denunciada; es decir, determina el goce de un derecho o lo suprime, pero no sanciona. Proporciona definitividad en cuanto al goce de un derecho o la supresión del mismo, así como a las distintas etapas del proceso electoral en que se presente; además, sujeta los actos y resoluciones de las autoridades electorales a los principios de constitucionalidad y legalidad.²⁵

En el marco de este remedio procesal, la persona juzgadora debe atender el contexto en que se desenvuelve la controversia y darle prioridad a los argumentos relacionados con violaciones a derechos humanos cuando su estudio conceda el mayor beneficio a la justiciable, llevando a cabo la adopción de las providencias y

23. Jurisprudencia 8/2015. Interés legítimo. Las mujeres lo tienen para acudir a solicitar la tutela del principio constitucional de paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 18, 19 y 20.

24. Jurisprudencia 2/2000. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Requisitos para su procedencia, TEPJF.

25. Jurisprudencia 36/2002. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede cuando se aduzcan violaciones a diversos derechos fundamentales vinculados con los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, TEPJF.

actuaciones necesarias que se orienten a prevenir que la conculcación se torne irreparable, ya que la efectiva materialización de esos derechos es lo que determina la eficacia de los recursos o medios de defensa a través de los cuales se solicita su tutela; por tanto, en estos juicios, los argumentos relacionados con VPMG deben considerarse de estudio prioritario, toda vez que implican una eventual trasgresión al derecho humano de las mujeres a una vida libre y paritaria en el ámbito político-electoral.²⁶

La LGSMIME establece los supuestos de procedencia del JDC y el régimen de competencia de la SUP y las Salas Regionales, así como los efectos de las sentencias: confirmar el acto o resolución impugnado, o revocar o modificar el acto o resolución impugnado, así como restituir a la persona promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado.

La relevancia del JDC, concretamente en materia de derechos humanos y particularmente en materia de VPMG, consiste en que se encuentra destinado a proteger los derechos humanos de las personas cuando estos y sus principios se encuentran en tensión frente a los componentes formales y procedimentales de los procesos electorales.²⁷

Ahora bien, la dinámica evolutiva de esta arquitectura procesal para atender la VPMG generó una circunstancia en que la Sala Regional Toluca y la SUP sostuvieron

26. Tesis I/2016. Acceso a la justicia. La efectividad de los recursos o medios de defensa se cumple mediante el análisis prioritario de argumentos relacionados con violaciones a derechos humanos. SCJN. *Cfr.* Sentencia TEDF-JEL-001/2017, TECDMX, 4 de mayo de 2017.

27. Isabel Villaseñor Alonso, *op. cit.*, pp. 1127 y 1134.

criterios distintos respecto de la procedencia del JDC para impugnar actos en contextos de VPMG, pues mientras la primera consideró necesario previamente la presentación de una queja o denuncia a través de un PES, la segunda determinó que también podrían presentarse de manera independiente o simultánea a dicho procedimiento.

En la sentencia SUP-CDC-6/2021 se resolvió esta contradicción de criterios, de la cual se emitieron los diversos que debían prevalecer en las jurisprudencias 12/2021 y 13/2021 relativas a la operatividad de las vías para presentar quejas o denuncias en materia de VPMG y su cadena impugnativa.

En cuanto a la procedencia de las vías procesales para atender la VPMG, la jurisprudencia 12/2021 determinó sustancialmente que:²⁸

- El PES es la vía idónea para atender casos de VPMG.
- En casos de violencia política en razón de género, la presentación de un JDC no requiere necesariamente la presentación previa de un PES (federal o local).

28. Jurisprudencia 12/2021. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Es una vía independiente o simultánea al procedimiento especial sancionador para impugnar actos o resoluciones en contextos de violencia política en razón de género. Pendiente de publicación en la *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* del TEPJF. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion>

- El JDC como el PES no se excluyen, es decir, que pueden presentarse de manera autónoma o simultánea.
- En casos de violencia política en razón de género, la presentación de una u otra vía dependerá de la pretensión de la parte actora, esto es:

Se presentará un JDC cuando la pretensión de la parte actora sea la protección y reparación de sus derechos político-electorales; es decir, la autoridad judicial competente deberá ponderar la existencia de argumentos relacionados con violencia política en razón de género y la posibilidad de analizarlos de manera integrada a los hechos, actos u omisiones que formen parte del planteamiento de afectación que haga la parte actora, sin que sea procedente la imposición de sanciones a quien resulte responsable.

En este sentido, para que exista una sanción, la autoridad deberá remitir el caso a la instancia administrativa o señalar en la sentencia que se dejan a salvo los derechos de la parte actora para ese efecto.

Se presentará un PES cuando la pretensión de la parte actora esté enfocada en determinar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan a partir de un análisis subjetivo de la motivación de la conducta o del impacto diferenciado que esta pueda tener en razón de género, cuando esto no resulta evidente a partir de elementos objetivos.

Finalmente, en el caso de una tramitación simultánea de un PES y JDC, las respectivas autoridades deberán ser especialmente cautelosas de no incurrir en una doble sanción por los mismos hechos u omisiones.

En cuanto a la cadena impugnativa de las sentencias en materia de VPMG, la Jurisprudencia 13/2021 determinó sustancialmente que:²⁹

- El JDC es la vía procedente para controvertir las determinaciones de fondo derivadas de los PES en materia de violencia política de género, tanto por parte de las personas físicas denunciadas como de la parte denunciante.

Lo anterior, señala SUP, es congruente con el hecho de que las medidas que pueden dictarse por parte de las autoridades jurisdiccionales inciden directamente sobre los derechos político-electorales de las personas, como la pérdida del modo honesto de vivir, lo cual también puede actualizarse ante un incumplimiento de sentencia o la reincidencia en la conducta sancionada, por lo que tiene efectos concretos en materia de elegibilidad.

29. Jurisprudencia 13/2021. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Es la vía procedente para controvertir las determinaciones de fondo derivadas de procedimientos administrativos sancionadores en materia de violencia política en razón de género, tanto por la persona física responsable como por la denunciante. Pendiente de publicación en la *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* del TEPJF. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion>

- El JDC facilita y da mayor certeza para efecto de la impugnación de las sentencias derivadas de los PES, por cualquiera de las partes.

Atendiendo al principio de certeza, con este criterio, se abandona el Juicio Electoral (JE) como vía para impugnar sentencias únicamente en materia de violencia política de género, toda vez que el JE es el medio extraordinario que se opera cuando los actos controvertidos no encuadran en los supuestos de procedencia de alguno de los juicios o recursos previstos en la Ley de Medios.

La vía para que los partidos políticos impugnen un PES, continuará siendo el JE, al tratarse de la defensa de los derechos del partido.

Al respecto, es posible inferir que el desarrollo cabal de la participación política de las mujeres y, por tanto, la realización plena de su autodeterminación, ha sido protegida así con un doble grado de jurisdicción horizontal; es decir, con dos vías procesales electorales para hacer exigible sus derechos político-electorales en caso de transgresión de los mismos, a través del PES (efecto sancionatorio) y del JDC (efecto protector y restaurador) en virtud de la Sentencia SUP-CDC-6/2021.

Lo anterior, implica que la racionalidad jurisdiccional deberá privilegiar el estudio de VPMG al tratarse de un asunto de derechos humanos, identificando la intención de la parte actora; esto es, con base en la pretensión de sancionar una conducta o de reconocer o restituir un derecho, incluso por sobre otras categorías del orden electoral como los aspectos organizativos de las elecciones, la expresión de la voluntad popular en las urnas (la

cual, puede encontrarse alienada por prejuicios o estereotipos),³⁰ las propias previsiones legislativas, o incluso la elección de las candidaturas o la designación para ocupar los cargos públicos, contemplando su armónica valoración con el desarrollo del proceso electivo, en el marco del principio general de derecho de conservación de los actos válidamente celebrados y el respeto a la voluntad ciudadana expresada en el sufragio.

Esta secuencia de premisas adquieren mayor sentido con la determinación del TEPJF de establecer el JDC como el medio de impugnación procedente para controvertir las determinaciones de fondo derivadas de los PES por VPMG, toda vez que las herramientas interpretativas del JDC se vinculan estrechamente con la perspectiva de género como el método de análisis en esos casos, cuyo núcleo normativo versa sobre los derechos humanos de las mujeres y los altos principios constitucionales de paridad e igualdad sustantiva en el ámbito democrático.

En estas consideraciones es importante subrayar que el criterio judicial del TEPJF, en las jurisprudencias 12/2021 y 13/2021, amplió las dimensiones de comprensión de la discriminación en la arena política, al estructurar sus argumentos con base en el concepto de *violencia política por razones de género*,³¹ lo cual con-

30. Tesis XXVII.3o.56 P (10a.). Estereotipos de género. Como parte de la metodología de juzgar con perspectiva de género, al establecer los hechos y valorar las pruebas en un asunto, la autoridad jurisdiccional debe procurar el desechamiento de cualquiera que impida el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Libro 53, abril de 2018, Tomo III, p. 2118.

31. Conceptos de violencia política, violencia política de género y violencia política contra las mujeres en razón de género. Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres con elementos de género, en el ámbito

firmó la dimensión de esta protección jurisdiccional en favor de las mujeres y, a su vez, la hizo expresamente extensiva a las personas o grupos sociales de atención prioritaria que son discriminados en la mecánica electoral³² ampliando así sus dimensiones interpretativas, normativas y teleológicas.

Lo anterior, confirma el criterio doctrinal de la judicatura electoral de la Ciudad de México, desarrollado en el Protocolo para atender la VPMG en su ámbito de competencia,³³ así como las disposiciones de la legislación local en esta materia, en cuanto a que la VPMG, aunque diferenciada y caracterizada con elementos que le son propios, en el fondo procede y forma parte del universo de la *violencia política por razones de género*, la cual contempla la posibilidad de que exista un vínculo interseccional entre la condición de género con cualquiera de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1 constitucional, siendo así consistente con los parámetros

de competencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, TECDMX, 2018. pp. 23-25.

32. Tesis 1a. CCCXV/2015 (10a.). Categorías sospechosas. La inclusión de nuevas formas de estas en las constituciones y en la jurisprudencia atiende al carácter evolutivo de la interpretación de los derechos humanos. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, p. 1645.

Tesis 2a. CXVI/2007. Garantía de no discriminación. Su protección constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, p. 639.

33. Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres con elementos de género, en el ámbito de competencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2018, pp. 23-25. Disponible en: https://comitegeneral.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/PROTOCOLO_VPG_TECDMX_VF_PUBLICADO_sept_2018.pdf

desarrollados en el Protocolo para juzgar con perspectiva de género³⁴ de la SCJN.

Comentario final

La SCJN determinó en la Jurisprudencia 1a./J.38/2021 (11a.),³⁵ que el derecho a defender la democracia constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos del Estado, y comprende el ejercicio conjunto del derecho a la libertad de expresión y de los derechos político-electorales.

En consecuencia, el Estado se encuentra obligado a garantizarlo mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten a la ciudadanía su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, así como a adoptar medidas para garantizar su ejercicio en atención a la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la población de atención prioritaria.

De tal manera, el paradigma contemporáneo del Estado constitucional de derecho se edifica y se justifica sustantivamente en el vínculo inherente entre los

34. Protocolo para juzgar con perspectiva de género, 2015, pp. 56 y 82-87. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020-11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero%20%28191120%29.pdf>

35. Jurisprudencia 1a./J.38/2021(11a.). Derecho a defender la democracia. Constituye una concretización del derecho a participar en los asuntos públicos del Estado y comprende el ejercicio conjunto del derecho a la libertad de expresión y de los derechos político electorales, *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, 19 de noviembre de 2021.

derechos humanos y la democracia como el derecho humano integrador y garantista de todo el catálogo de derechos previsto en el sistema nacional y convencional en la materia,³⁶ a través del pleno ejercicio de los derechos político-electorales como componentes fundamentales de aquella.³⁷

El ejercicio efectivo de la democracia representa entonces una obligación jurídica de orden internacional y no únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva,³⁸ esto es, la participación política constituye el núcleo de la democracia y, al mismo tiempo, configura la vía para su defensa y perfeccionamiento; así lo determina la CDI al establecer que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad, así como una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia, indispensable para el desempeño óptimo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente (artículos 6 y 7).

En resumen, no hay derechos humanos sin democracia y no hay democracia sin derechos políticos garantizados en su carácter inalienable, universal e indivisible, por lo cual la igualdad sustantiva es concomitante a la

36. Luigi Ferrajoli, "Sobre los derechos fundamentales", *op. cit.*, p. 115.

37. CIDH C127/2005: Voto García Sayán, párr. 7. Aguiar, Asdrúbal. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Democracia 1987-2012, Observatorio Iberoamericano de la Democracia (ed.), Argentina-Venezuela, 2012, pp. 44 y ss y, Comisión Interamericana de Derechos Humanos-OEA, Derecho a la Verdad en las Américas, Estados Unidos, 2014, pp. 28 y ss.

38. Corte IDH, Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de febrero de 2018, Serie C, No. 348.

idea de libertad, pluralidad y democracia, porque todos estos actos condicionan la existencia del espacio público en el que suceden los derechos políticos.

Podemos entonces inferir que el sistema político posee legitimidad, sí y sólo sí, el procedimiento democrático respeta el derecho fundamental de igualdad y no discriminación de todas las personas, y se promueven acciones institucionales y transformaciones sociales enfocadas en superar o compensar legítimamente las desigualdades, a través de la creación de garantías que promuevan la inclusión de las personas.³⁹

En este sentido, la base convencional y constitucional que ha dado vida institucional al doble grado de jurisdicción horizontal que establecen las jurisprudencias 12/2021 y 13/2021 constituyen una regla procesal y de política jurídica para la judicatura electoral nacional, a fin de aumentar la eficacia del desarrollo democrático en la protección, garantía y promoción de una vida libre, paritaria e incluyente de las mujeres en el ámbito público.

39. *Idem*, pp. 25-30.

