

# LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMPETENCIA PARA SU TUTELA

## ALCANCES Y EFECTOS DE LA JURISDICCIÓN EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA<sup>1</sup>  
Marcos DEL ROSARIO RODRÍGUEZ<sup>2</sup>

SUMARIO: *Introducción. 1. Nuevo constitucionalismo estatal nace en Veracruz (2000). 2. Facultades constitucionales expresas y residuales. 3. Los mecanismos de control constitucional y tutela de Derechos Humanos a nivel local. 4. La reforma constitucional en materia de derechos y el bloque de constitucionalidad y convencionalidad; 5. Los derechos políticos y los conflictos de competencia con el juicio de amparo en la actualidad. 6. Caso Fernando Larrazábal y la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral. 7. El caso Panamá (Tribunal Electoral vs. Corte Suprema). Conclusión.*

### INTRODUCCIÓN

En la obra *Teoría General del Estado* de Hans Kelsen, el célebre jurista vienés propuso una serie de parámetros para advertir la validez de los actos jurídicos, tomando en consideración no sólo la conducta del hombre, sino otros factores como el espacio y tiempo.

Kelsen consideraba como necesario, que las normas jurídicas tuviesen una dimensión de tiempo y lugar, mediante los cuales se advierta los alcances de su vigencia, de ahí la relevancia de estos elementos para adver-

<sup>1</sup> Magistrado Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>2</sup> Secretario de Tesis de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

tir la validez de una disposición o regla. La validez del sistema normativo se despliega a lo largo de un territorio determinado.<sup>3</sup>

Esto no implica que no pueda darse la vigencia de varios órdenes estatales sin incurrir en un conflicto unos con otros,<sup>4</sup> pues la noción de territorialidad no conlleva la aplicación de un solo orden jurídico y la exclusión de otros, sino que tal y como lo señalaba Kelsen, el territorio del Estado se trata de la validez espacial o la limitación de la validez de un orden jurídico, pero no del ámbito de la eficacia de éste.<sup>5</sup> Bajo esta noción, el territorio no significa una unidad natural o geográfica, sino que se reitera al espacio en el que deben realizarse ciertos hechos, el cual, puede estar compuesto por varios órdenes jurídicos que dimanen de orígenes diversos.<sup>6</sup>

Kelsen advertía que así como no puede concebirse que el orden jurídico estatal rige únicamente dentro del territorio en sentido estricto, es decir, que sólo dentro de esos límites pueden realizarse actos de autodeterminación, tampoco puede decirse que dentro del territorio en sentido estricto rige únicamente un orden jurídico estatal;<sup>7</sup> esto se explica en razón de que la validez del orden jurídico se extiende más allá de los límites territoriales, ya que dentro de los dichos límites territoriales, pueden regir ordenamientos jurídicos al del propio Estado.

La condición para que las normas jurídicas dimanadas de un ordenamiento jurídico diverso al del Estado puedan considerarse como válidas, es que éstas se encuentren en arreglo a lo previsto por el orden jurídico de dicho Estado.<sup>8</sup> Si bien, las normas emanadas de ordenamientos distintos tienen una entidad propia, están sometidas a un poder común, y que además poseen un ámbito común de validez.<sup>9</sup>

El Derecho Internacional es un orden jurídico que permite la coexistencia de una pluralidad de órdenes jurídicos diversos, los cuales no se excluyen entre sí, pues el Derecho Internacional no se ve limitado por el factor territorial, ya que su validez opera —excepcionalmente— introduciéndose a los Estados que forman parte de ese orden plural y único de Derecho.<sup>10</sup>

<sup>3</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Ed. Coyoacán, México, 2005, pp. 180- 181.

<sup>4</sup> *Ibidem* p. 185.

<sup>5</sup> *Idem*.

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 186.

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> *Idem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 187.

Se puede decir, que las anteriores consideraciones se erigen como el sustento de la teoría monista del Derecho, la cual se puede expresar que como regla general dentro de los Estados, existe vigente un único orden jurídico.<sup>11</sup>

Cuando Kelsen afirma que: el orden jurídico del Estado propio es único y omnicompreensivo,<sup>12</sup> implica que reconoce la vigencia de distintos órdenes, lo cual no significa una dualidad o multiplicidad de órdenes divergentes, sino que forman parte de un mismo sistema jurídico, pues se encuentran armonizados a un mismo fin.<sup>13</sup> Esta posición de alguna manera rompe con la teoría dualista, la cual distingue al orden internacional de los órdenes estatales, como ámbitos distintos que no pueden formar parte de un único orden jurídico.

Esta noción resulta idónea hoy en día, para hacer más asequible la concepción transversal de los Derechos Humanos que se encuentren reconocidos en la Constitución o instrumentos internacionales, ya que estos forman parte de un mismo orden jurídico, cuya vigencia no se encuentra delimitada a una competencia determinada, sino que se expande en todo el sistema jurídico.

Resulta común, que en la actualidad surjan confusiones sobre qué ámbito resulta competente para reconocer y tutelar los Derechos Humanos, sin que se vea afectado el orden federal. Pues pareciera que la confrontación entre el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional para determinar quién es supremo, no permite advertir la vigencia y coexistencia dentro de un mismo orden jurídico de ambos derechos. Es por ello que la existencia del bloque de constitucionalidad, permite que el orden internacional y el orden jurídico interno, se vean interrelacionados, sin que cada uno pierda su identidad, pero conformando un mismo orden jurídico en el que los derechos de las personas se ven proyectados de la misma forma dentro del Estado.

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

<sup>11</sup> *Ibidem*, p.184.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> *Idem*.

### 1. *Nuevo constitucionalismo estatal nace en Veracruz (2000)*

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

Anteriormente a esta reforma, las vulneraciones de Derechos Humanos que se producían en el seno del ámbito estatal no se encontraban sujetas a una tutela eficiente, ya que toda violación que se expresaba como agravios en demandas de amparo, debían ser directas y no planteadas como violaciones indirectas al orden constitucional.<sup>14</sup>

Es un hecho, que la reforma veracruzana influyó y motivó a otras entidades para diseñar mecanismos de control constitucional, dándole una nueva dimensión a la justicia constitucional. No obstante, la mayoría de

<sup>14</sup> Como referencia a lo expresado, vale la pena revisar el amparo en revisión 3112/88 resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 20 de febrero de 1990, conocido como el caso Elpidio Fontes Lagunes, en el cual el actor impugnó la reforma al artículo 130 de la Constitución de Veracruz, así como la reforma constitucional a los artículos 95, 98, 99, 104, 105 y 106 verificada el 27 de marzo de 1984 y su consecuente reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado. El quejoso reclamaba en concreto el auto de radicación del proceso penal 301/987 por el delito de encubrimiento por receptación. El quejoso manifestó en su demanda que: “siendo todos los residentes en el territorio veracruzano fieles guardianes o centinelas de que no se vulnere la Constitución Política del Estado de Veracruz”, argumentó que la ley Orgánica del Poder Judicial se había aprobado a las 13:00 horas del 27 de marzo de 1984; es decir, una hora después de las reformas constitucionales aludidas, y en consecuencia, se había aprobado antes de la entrada en vigor de las reformas constitucionales que supuestamente le daban fundamento, por lo que el nombramiento del juez tercero de primera instancia del distrito judicial de Veracruz, respaldado en las citadas reformas legales y constitucionales, contrariaban la propia constitución del Estado, siendo igualmente inconstitucional el auto de radicación decretado por el juez. El agraviado alegaba una detención arbitraria por diez días acompañada de torturas con choques eléctricos. El juez segundo de distrito resolvió la causa, sobreseyendo el juicio de amparo el 6 de noviembre de 1987. En el juicio de garantías, el Poder Judicial del Estado argumentó que el juez de primera instancia no había sido nombrado con base en el Ley Orgánica del poder Judicial del Estado, sino que derivaba del ejercicio de la facultad constitucional del Poder Ejecutivo de poder nombrar a los magistrados, contenida en el artículo 97 de la Constitución estatal. Más allá de las particularidades del caso, el ministro ponente Mariano Azuela Huitrón sostuvo en su proyecto, que fuera aprobado, la incompetencia de Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de asuntos relacionados con violaciones exclusivamente a la Constitución estatal, ya que el juicio de amparo tiene como objetivo resolver cuestiones relacionadas con la violación directa a la Constitución. Este caso sin duda sirvió de antecedente para el establecimiento a futuro de medios de impugnación contra leyes y actos de las autoridades estatales que violasen la Constitución del estado. *El proceso de creación de la Constitución de Veracruz. Una aportación de Emilio O. Rabasa*, México, Biblioteca Jurídica Virtual IJ- UNAM, (s.a) pp. 237- 238.

los estados decidieron sólo contemplar en sus marcos constitucionales controversias constitucionales y acciones abstractas de inconstitucionalidad; sólo algunas entidades consagraron juicios de protección de Derechos Humanos en su jurisdicción constitucional.<sup>15</sup>

Tal y como se advertía, cada vez son más los estados de la federación que han venido implementado medios de control constitucional;<sup>16</sup> en algunos de estos, los resultados han sido plausibles y evidentes, observándose una eficacia mucho más acentuada en la conservación del orden constitucional, mientras que en otros casos, las figuras y mecanismos previstos en los textos constitucionales no han obtenido los mismos resultados, principalmente por que no suelen ser recurridos por los habitantes de la entidad.

Más allá de los resultados, es un hecho que la justicia constitucional local se ha vitalizado, situándose en sintonía con las tendencias del constitucionalismo actual, en el cual, los Derechos Humanos ocupan el lugar de prevalencia.<sup>17</sup>

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

<sup>15</sup> Los estados de Chihuahua, Veracruz, Tlaxcala y Nayarit, prevén en sus marcos constitucionales locales mecanismos de tutela para la protección de Derechos Humanos, en Oaxaca se dota de competencia al Tribunal Superior de Justicia para que conozcan de las violaciones a los Derechos Humanos y sus garantías de las personas, sin que se especifique una vía expresa determinada, en Guerrero existe un amparo hábeas corpus denominado recurso extraordinario de exhibición de personas. Mientras que en los estados de Coahuila, Distrito Federal, Durango, Quintana Roo y Yucatán, si bien no cuentan con un juicio de protección de Derechos Humanos, si poseen un medio de tutela especializado para los derechos políticos de los ciudadanos, por lo que se puede decir, que sólo estos Derechos Humanos tienen un medio de salvaguarda expresa.

<sup>16</sup> En la actualidad son 22 estados los que han desarrollado en sus constituciones locales, mecanismos de control constitucional: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Consultado en [http://www.scjn.gob.mx/normativa/Paginas/Justicia\\_Const\\_Local.aspx](http://www.scjn.gob.mx/normativa/Paginas/Justicia_Const_Local.aspx)

<sup>17</sup> FERRER MACGREGOR, Eduardo, *Hacia un derecho procesal constitucional local en México*, México, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Biblioteca Jurídica Virtual IJ- UNAM, 2003, p. 230 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr11.pdf>

Como se señaló el 3 de febrero del año 2000, se publicó en la gaceta oficial del Estado de Veracruz la Ley No. 53, en la que se reformaban y derogaban diversos preceptos de la Constitución Política del Estado.<sup>18</sup>

Esta modificación planteaba otorgar nuevas atribuciones al Poder Judicial del Estado, entre las que se encontraban el establecimiento de facultades de interpretación y salvaguarda de la supremacía constitucional local, a través de figuras como la acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, acción por omisión legislativa, la cuestión de inconstitucionalidad y la anulación de leyes que vulneren el orden constitucional local. De igual forma, se estableció un juicio de protección de Derechos Humanos buscando mantener la vigencia de los derechos consagrados por la Constitución local.<sup>19</sup>

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

En lo que refiere a la estructura del Poder Judicial, esta sufrió una modificación al crearse la Sala Constitucional, la cual, junto con el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, se le atribuyó el ejercicio del control constitucional local. En el caso de la Sala Constitucional, se le otorgó compe-

<sup>18</sup> Cfr. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El proceso de creación de la Constitución de Veracruz. Una aportación de Emilio O. Rabasa*, op. cit. p. 226-228.

<sup>19</sup> Desde el Siglo XIX, los estados han diseñado estructuras constitucionales con características propias y distintas a las previstas en el modelo federal. Esto se debe en buena medida a que en las primeras constituciones estatales se despertó una noción de verdadera autonomía legislativa, de ahí que encontremos modelos singulares y de avanzada para su época. Un ejemplo es la Constitución Política del Estado de Veracruz del 25 de octubre de 1824, en la que se estableció un andamiaje muy particular en lo que hace al Poder Judicial estatal. El Constituyente del estado le confirió la administración de justicia a una sola persona, constituyéndose así un Poder Judicial unipersonal denominado Ministro Superior de Justicia. Si bien no dejaron de existir los jueces letrados o de primera instancia, en el texto constitucional no se hacía referencia a las atribuciones o facultades en concreto del Ministro Superior de Justicia, sólo que en él se depositaban las funciones jurisdiccionales del estado. A través de los distintos decretos que fueron expedidos se puede conocer las facultades atribuidas a esta figura, entre las cuales se puede destacar la función revisora de las sentencias de carácter criminal, la cual se realizaba sin que la necesidad de que se hubiese interpuesto algún recurso, ya que era un mecanismo unilateral de verificación de la resolución.

tencia para conocer del juicio para la protección de Derechos Humanos y de la cuestión de constitucionalidad, ya que en el resto de los medios de control, ésta actúa como órgano de instrucción, siendo el Pleno del Tribunal el órgano encargado de resolver.<sup>20</sup>

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

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

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

El primer actor en presentar un procedimiento de controversia en contra de la citada reforma, fue el Ayuntamiento de Xalapa de Enríquez, identificada en el expediente 10/2000. En el escrito de demanda se impugnaba como concepto de invalidez las reformas emanadas del Poder Legislativo estatal y aprobadas por los ayuntamientos miembros del Constituyente permanente del Estado de Veracruz, por ser violatorias de los artículos 115, fracción IV, inciso c y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En uno de los conceptos de invalidez expuestos en la demanda, la parte actora aducía la violación del orden constitucional federal y local, arguyendo que la Legislatura local había sustituido en sus funciones al Constituyente permanente, además de exceder sus propias facultades previstas en el artículo 130 de la Constitución veracruzana, toda vez que la función del procedimiento de reforma constitucional no conlleva la abrogación del

<sup>20</sup> CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, *Derecho procesal constitucional veracruzano*, México, Biblioteca Jurídica Virtual IIJ- UNAM, pp. 158- 162.

texto constitucional, ni mucho menos la regulación de aspectos que sólo le competen al Poder Constituyente:

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

Esta argumentación falaz suponía la tesis de Carl Schmitt, misma que ha sido desmentida a nivel federal y estatal en las distintas reformas al texto constitucional. El poder revisor constitucional posee facultades plenas para diseñar la estructura de los órganos de poder, con los límites propios de cada ámbito. En el caso de los poderes revisores de los estados, el límite en su actuación está supeditado por los propios parámetros previstos en la Constitución Federal.

En otra demanda de controversia constitucional, identificada con el expediente 15/2000, el Ayuntamiento del Municipio de la Antigua, Estado de Veracruz, argumentaba la violación de un sinnúmero de preceptos, entre ellos los artículos 39, 40 y 116 de la Constitución Federal, en razón de que la reforma vertida al texto de la constitución local era en realidad una nueva constitución, y por esa razón, se contrariaba lo dispuesto en el citado artículo 116 constitucional, ya que los poderes del Estado de Veracruz no se estaban organizando conforme a lo dispuesto por la propia constitución local.<sup>21</sup>

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

en cuestión, por lo que invadía, de forma evidente, la competencia de la federación en el ejercicio único del control de constitucionalidad.

En ese mismo sentido, se esgrimió un argumento que parecía haberse agotado al momento que se resolvieron estas controversias, la presunta "competencia federal" de los Derechos Humanos:

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

Lo anterior igualmente resulta una falacia. Los Derechos Humanos nunca han sido facultades exclusivas de ningún ámbito de competencia, pues no son poderes que se otorgan, sino límites que, una vez insertos en las constituciones, leyes o tratados internacionales, restringen los poderes de cualquier autoridad ante un posible exceso de esta en sus actuaciones.

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

Este argumento perdió de vista que los tribunales, como intérpretes de la Constitución, podían dictar lineamientos a las autoridades administrativas, con el objeto de aplicar la disposición constitucional que, como

<sup>21</sup> Cfr. CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, *Justicia constitucional. Retos y perspectivas*, México, Biblioteca Jurídica Virtual IJ- UNAM, 2009, pp. 394- 396.

norma superior debería prevalecer sobre las leyes secundarias, aun cuando éstas no hubieren expedido.

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

El 9 de mayo de 2002, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió (por mayoría de votos) las controversias constitucionales anteriormente mencionadas, estimando que el juicio para la protección de Derechos Humanos sólo se limitaba a salvaguardar la normativa local a través de un órgano instituido por la propia Constitución, como lo es la Sala Constitucional, sin que esta cuente con atribuciones para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales (Derechos Humanos) previstas en la Constitución Federal; diferenciándose además de lo señalado, en que el instrumento de tutela local prevé la reparación del daño, característica que lo distingue del juicio de amparo federal.

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

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

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

De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución Local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio de protección de Derechos Humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los Derechos Humanos que prevé la Constitución Local citada, se limita exclusivamente a proteger los Derechos Humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los Derechos Humanos que expresamente se reservan implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4º de la propia Constitución Estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal.

Con esta tesis, la Suprema Corte estableció un precedente importante para el desarrollo de la justicia constitucional, definiendo que todo mecanismo de tutela de derechos y de salvaguarda local sería constitucionalmente válido, en la medida que busque preservar únicamente su contenido, y no pretende abarcar otros ámbitos espaciales y territoriales de validez, aunque no fue tan progresiva en lo que refiere a los Derechos Humanos, ya que la delimitación reconocida por la Suprema Corte en su resolución, los sitúa dentro de parámetros competenciales que se aleja del reconocimiento universal que poseen, por el hecho de ser Derechos Humanos.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Por tanto, lejos de resolverse el problema de la delimitación competencial, la resolución del asunto de mérito reviste mayores niveles de complejidad. En ese sentido ¿por qué no hablar de una nueva y moderna dogmática de los derechos fundamentales, cita tutela se encuentre a cargo de los tribunales federales y locales a través de un amparo evolucionado, que consagre adicionalmente a su estructura actual los procesos de habeas data y amparo contra particulares? A este respecto, sostengo que a la luz del Estado Democrático de derecho no podemos permitir una protección desigual a los derechos fundamentales, atendiendo a los niveles de competencia, pues tal y como hemos visto, el

Posteriormente, se sometió a la competencia del máximo órgano jurisdiccional del país, una contradicción de tesis identificada con el expediente 350/2009, la cual fue planteada por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, a partir de los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa, Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil y Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil, en relación a la procedencia o improcedencia del juicio de amparo directo contra las sentencias dictadas por ella, en los juicios de protección de Derechos Humanos.<sup>23</sup>

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

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

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado jurisprudencialmente que en el Estado mexicano existen cinco órdenes jurídicos, a saber: el constitucional, el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el municipal. En cuanto al ámbito estatal se ha desarrollado un fenómeno singular en algunas entidades federativas, como Veracruz, en el sentido de que cuentan con una Sala Constitucional encargada exclusivamente del control de la constitucionalidad local; a ese orden jurídico estatal se le ha denominado teóricamente: Constitucionalismo local. Así, entre los diversos mecanismos jurídicos de control constitucional local en el Estado de Veracruz se encuentra el juicio de protección de Derechos Humanos, regulado en los artículos 4, 56, fracciones I y II, y 64, fracción I, de su Constitución Política; preceptos que han sido interpretados por el citado Tribunal Pleno en el sentido de que la competencia que la Constitución Local otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicho Estado se circunscribe a conocer y resolver el mencionado juicio de protección de Derechos Humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución local. Derivado de esa premisa, estableció una diferencia sustancial entre

aquel juicio y el de amparo, consistente en que el primero se limita sólo a proteger Derechos Humanos que la Constitución de la entidad federativa reserva a sus gobernados, mientras que el juicio de amparo, tutelado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende la protección de garantías individuales establecidas en el Pacto Federal. Acorde con lo anterior, en las sentencias dictadas por la Sala Constitucional mencionada al conocer del juicio de protección de Derechos Humanos, el tema de fondo no lo constituye la violación a garantías individuales, sino la relacionada con los Derechos Humanos previstos en la citada Constitución Local; por ende, los tribunales de amparo carecen de competencia para conocer de la impugnación de dichas sentencias, sin que ello implique una denegación de justicia, pues se trata del reconocimiento y respeto a la autonomía de la Sala Constitucional mencionada para realizar sus funciones como órgano encargado del control de la constitucionalidad local, específicamente en materia de violación a Derechos Humanos.

Se puede advertir, que en dicho criterio se establece que los Tribunales de amparo carecen de competencia para conocer de la impugnación de las referidas sentencias, sin que ello implique una denegación de justicia, al tratarse del reconocimiento y respeto a la autonomía de la Sala Constitucional como encargada del control de la constitucionalidad local, específicamente en materia de protección de Derechos Humanos.<sup>24</sup>

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

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

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

<sup>24</sup> *Ibidem* p. 314.

nivel de discusión de estos derechos trasciende a la esfera de los estados, puesto que se trata de una decisión de constituyente mexicano. *Ibidem* p. 397.

<sup>23</sup> Cfr. CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, *El futuro del control constitucional local: Comentarios a la contradicción de tesis 350/2009*. México, Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 24, IJ- UNAM, 2011, p. 309.

El argumento predominante esgrimido a favor de someter a revisión por parte de los Tribunales Colegiados, las sentencias vertidas por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, y de forma análoga los órganos encargados de la tutela constitucional en otros estados, fue el hecho de que los Tribunales de amparo fungan como jueces de la Constitución, y por tanto, en caso de que exista una violación al orden constitucional del Estado Mexicano, es a través de la vía del juicio de amparo, que se debe mantener su vigencia, sobre todo en materia de Derechos Humanos.

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

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

## 2. Las Facultades expresas y residuales en el sistema federal mexicano.

El modelo federal mexicano está fundamentado en los artículos 40 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se delimitan los principios competenciales del ámbito federal y estatal, que permiten el adecuado funcionamiento del sistema jurídico.

*Artículo 41.* Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

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

En el sistema federal mexicano se manifiesta la existencia de dos ámbitos competenciales: el federal y estatal. Estos ámbitos se encuentran perfectamente delimitados por facultades referidas a cada uno, sin que exista la posibilidad de que se sobreponga una con otra, o bien, que entren en colisión, pues precisamente derivado de la definición de las esferas

competenciales es que se garantiza el funcionamiento eficaz de toda la estructura constitucional.

La fórmula del sistema federal consiste en el reconocimiento de la autonomía de las entidades federativas para determinarse en todos los aspectos relacionados con su régimen interior, y con las atribuciones que les han sido conferidas de manera residual para ser ejercidas, supeditándose a las disposiciones previstas en el Pacto Federal.

Estas directrices básicas fueron tomadas del modelo creado en los Estados Unidos de América en 1787, cuyo origen estuvo motivado por el desgaste que tuvo la Confederación, que fue la primera forma de estado adoptada una vez consumada la independencia de las 13 colonias de América del Norte. Dentro de los efectos que trajo consigo la formación de una Confederación, fue el crecimiento y fortalecimiento de los gobiernos estatales, especialmente en rubros como el económico, debilitando con esto al poder central.<sup>25</sup>

Se volvió indispensable la eliminación la facultad soberana de los estados, para que de esta forma pudiera primar el orden federal, ya que aquellos habían adquirido una fuerza política importante al momento de haberseles otorgado una representación igualitaria en el número de senadores, sin importar la extensión territorial o la cantidad de pobladores en las entidades. Por ende, lo que se debía generar, era una estructura en la que los estados, particularmente los pequeños, no pudiesen disolverse, ni ser subsumidos por el gobierno central; sino por el contrario, que formarían partes perfectamente individualizadas de un todo, es decir: del sistema federal.<sup>26</sup>

La idea de que los estados pudiesen conservar sus facultades de autodeterminación, era una amenaza constante para la permanencia e integridad del recién surgido Estado Americano. Es por esto, que la federación fue el modelo idóneo para mantener una noción de identidad en los estados,

<sup>25</sup> En la Convención, todos estuvieron de acuerdo que el sistema político establecido por los Artículos de la Confederación era insuficiente para "las exigencias del Gobierno y la preservación de la Unión. Más concretamente, se consideró al primer ordenamiento de la nación como defectuoso porque no concedió a la autoridad central de atribuciones suficientes para gobernar con eficacia... TAYLOR, Quentin, P, *The essential federalist. A new reading of the federalist paper*, Ed. Madison House, USA, 1998, p. 83.

<sup>26</sup> La propuesta de la Constitución, lejos de implicar una supresión de los Gobiernos estatales, permitió que las partes (federación y estados) construyeran la soberanía nacional, al permitir que existiera una representación directa en el Senado, dejándoles algunas atribuciones soberanas de importancia. Esto es, la razón de ser del Gobierno Federal. *Ibidem* p. 85.

reservándoles la facultad de decisión en todo aquello que no fuese atribución del gobierno federal. De esta manera, la federación no mermaría la voluntad estadual, fortaleciendo el poder y la unión del orden federal.

Para lograr la viabilidad del modelo federal, algunos fundadores como *Hamilton*, resaltaron la idea de insertar en el texto constitucional, una cláusula en la que se estableciera de forma específica la inexistencia de la soberanía estatal y la prevalencia del ámbito federal sobre el local.<sup>27</sup>

Si bien, se había creado toda una estructura semántica y abstracta para demostrar que el pueblo sustituía a los estados como titulares de la soberanía, era evidente, que si éste delegaba parte de sus facultades a algún órgano de poder para efectuar la función gubernamental y legislativa, quien fungiría —verdaderamente— como el soberano sería la federación.

La inclusión de una cláusula de supremacía, supeditó a los estados a hacer sólo aquello que se les había reservado a través de la Constitución. Esto causó al igual que el tema de la representación igualitaria de los estados en el Senado y la supresión de la soberanía a los estados, una gran controversia. El argumento esgrimido por algunos *Anti-Federalistas*, fue, que no se podía concebir el establecimiento de una cláusula de supremacía en la que no especificara el contenido y límites de cada competencia, ya que al no haber incluido el *Bills of Rights*, se dejaba abierta la posibilidad de cometer cualquier tipo de abuso o violaciones a las libertades de los ciudadanos, trayendo consigo un contexto de inseguridad para los estados de la federación.<sup>28</sup>

Lo cierto es, que la configuración de la cláusula de supremacía implicó una serie de sesiones y esfuerzos por parte de los estados, quienes al final —en parte por la labor de los federalistas— decidieron contribuir a consolidar la fuerza y estabilidad de la Unión, a través de su entusiasmo por el proyecto de nación recién creada.<sup>29</sup> Este esfuerzo incluyó sacrificar las atribuciones soberanas de los estados, quienes se sometieron a un orden

<sup>27</sup> Hamilton buscaba un gobierno nacional fuerte. Estaba seguro de establecer una cláusula constitucional, en la que se eliminara la noción de la soberanía popular, pues consideraba que los soberanos eran únicamente los órganos de poder. MALTZ, Earl, *Rethinking constitutional law*, Ed. University press of Kansas, USA, 1994, p. 149.

<sup>28</sup> Cfr. DRAHOZAL, Christopher R., *The supremacy clause*, op. cit. p. 28.

<sup>29</sup> La Constitución de los Estados Unidos, se hizo no sólo por todo el pueblo de los Estados Unidos en un sentido general, sino también de las personas de cada Estado, quienes cambiaron sus Constituciones para adecuarlas a ley suprema o fundamental ... FARRAR Timothy, *Manual of the Constitution of the United States of America*, Ed. Littleton, Colorado, USA, 1993, p. 69.

rector único, que de alguna forma, sería quien detentaría las facultades soberanas para gobernar, delegadas por el pueblo.<sup>30</sup>

Las contra cesiones efectuadas durante la Convención, permitieron equilibrar —de alguna forma— las fuerzas entre los estados y la federación. Por una parte los estados se habían beneficiado (especialmente los pequeños), con la obtención de una posición decisiva en el Senado, a través de la representación igualitaria, que incluía conforme a las atribuciones otorgadas a dicho órgano, participar y decidir entorno a la creación e integración de la Ley Suprema.<sup>31</sup> A cambio de esto, accedieron que se incluyera la cláusula de supremacía en la que se expresaba claramente la primacía del orden federal sobre el estatal.<sup>32</sup>

Al final de cuentas, la Convención ofreció soluciones viables, tanto para la federación como para los estados, ya que si bien la cláusula privilegiaba como Ley Suprema a la Constitución, leyes federales y tratados, excluyendo a las leyes estatales, el hecho era que los estados se habían constituido como los agentes principales en la elaboración de cualquier norma o reforma de dicha Ley Suprema. Por tanto, la coexistencia entre los dos órdenes para el funcionamiento de la Unión, fue determinante.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> La Constitución en los Estados Unidos es la ley fundamental para todo el país, y, si esta se adecua a las exigencias del Estado, es competente para todos los propósitos para los que un buen gobierno fue creado. La eficacia del gobierno se deriva de la Constitución, y es igual a lo largo de los Estados Unidos. Todo su poder dimana de la Constitución, y debe ejercerse de conformidad con sus subvenciones y dentro de las restricciones... Es suprema en todas partes. Si una facultad o derecho estatal es extinguido, de forma legítima o de forma irregular, el gobierno general vuelve a poseer su ejercicio hasta que pueda ser restituido. *Ibidem* pp. 72- 73.

<sup>31</sup> BRADFORD, R. Clark, *Constitutional compromise and the supremacy clause*, Notre Dame Law Review, Federal Courts, Practice & Procedure, Symposium Separation of Powers as a Safeguard of Federalism, May 2008, p. 5.

<sup>32</sup> Las garantías procesales del federalismo eran una parte integral del compromiso alcanzado entre los Estados grandes y pequeños en la Convención Constitucional sobre la forma de la nueva Constitución. Aunque la Convención rechazó el plan general de los estados pequeños, en última instancia hizo varias concesiones específicas a fin de evitar que los pequeños estados se opusieran. Estas concesiones incluyen dar a los Estados la igualdad del sufragio (en contraposición a la representación proporcional) en el Senado y el empleo de la cláusula de supremacía, y el artículo III (en lugar de una negativa del Congreso) para asegurar la supremacía de la ley federal. Dichas concesiones son importantes porque —en relación con los procedimientos legislativos constitucionalmente previstos— dan a los estados pequeños (que actúan en el Senado) un poder desproporcionado y perpetuo de vetar todas las formas de la "ley suprema del país. *Ibidem* p. 2.

<sup>33</sup> El profesor Carlos Vázquez llega a la conclusión de que se podría fácilmente concebir a los procedimientos legislativos incluidos en la Constitución Federal como medida de protección del nacionalismo, a diferencia de cómo se regulaba en los Artículos de la Confederación. Aunque la posición del profesor Vázquez es correcta, los artículos no puede ser el punto apropiado de comparación. Todos los delegados a la Convención Constituyente acordaron en la necesidad de dotar al gobierno central más poder del que poseía en virtud de los Artículos de la Confederación. La cuestión controvertida

Los *Federalistas* durante la Convención, fueron muy audaces en rechazar cualquier posición que pudiese preservar alguna facultad soberana de los estados, o bien, que tanto las constituciones como leyes locales pudiesen ser valoradas con algún tipo de primacía. La inclusión de la cláusula, independientemente del otorgamiento a los estados de una representación igualitaria en el Senado, permitió que ante cualquier conflicto que llegare a suscitarse entre la federación y los estados, fuese aquella la que prevaleciera.<sup>34</sup>

El problema es que al no existir atribuciones y límites expresos para los estados, desde su promulgación, se generó una cierta incertidumbre sobre los alcances de cada competencia. Algunos autores se han mostrado escépticos de que exista realmente una reserva tan amplia y definida de facultades para los estados, tal y como se cree. Es el caso del profesor *Timothy Farrar*, el cual afirma que en realidad, lo único que existe para los estados, son las prohibiciones establecidas en la Constitución y las facultades llamadas "concurrentes", que son aquellas, en las cuales, la federación declina su ejercicio a favor de los estados. Mientras la federación no efectúe la cesión de la facultad en cuestión, los estados no podrán desarrollarla.<sup>35</sup>

Para *Farrar*, la intención por parte de los federalistas de disminuir hasta donde fueran posibles las atribuciones de los estados, se hace patente, inclusive en aquello que fue exclusivamente reservado para estos. Es decir, si los estados cedieron su soberanía y fue el pueblo quien actuó como

---

era cuánto más. Los delegados de los estados más grandes buscando la representación en el Senado sobre la base del factor poblacional, preferían claramente la facultad negativa del Congreso a la cláusula de supremacía. Si los grandes estados hubiesen prevalecido, los estados más pequeños no habrían tenido ninguna oportunidad para bloquear o alterar los intentos de anular las leyes estatales en virtud de la nueva Constitución. Como se mencionó, los pequeños estados se negaron a apoyar una Constitución con esas características, lo que obligó a los grandes estados comprometerse mediante la incorporación de varias disposiciones importantes y precisas en su plan. Estas disposiciones fueron diseñadas para permitir a los pequeños estados una facultad desproporcionada y perpetua de bloquear la aprobación de todas las reformas de "la ley suprema de la Tierra". *Idem*.

<sup>34</sup> Como se mencionó, la Convención rechazó la facultad negativa del Congreso a favor de la Cláusula de Supremacía, que sólo reconoce a la "Constitución", "leyes" y "tratados" como "la ley suprema de la Tierra." Considerando que la negativa habría permitido al Congreso resolver los conflictos entre las leyes estatales y federales, la cláusula de supremacía asignó a esta tarea a los tribunales federales y estatales. Al mismo tiempo, la Convención aprobó los procedimientos precisos para regular la adopción de una fuente de la ley suprema federal, mismos que requieren de la participación del Senado o de los Estados. *Ibidem*, p. 6.

<sup>35</sup> *FARRAR Timothy, Manual of the Constitution of the United States of America*, Ed. Freeman Press, EUA, 2008, p. 67.

cedente, quien realmente debe entenderse como detentador de las facultades mencionadas por la *Décima Enmienda*, es el pueblo y no los estados.

Con el establecimiento de la cláusula de supremacía y la décima enmienda, se desvaneció cualquier posibilidad para los estados de ejercer algún tipo de potestad soberana.<sup>36</sup>

La competencia en los Estados Unidos se cimienta en una estructura compleja, la cual, para su entendimiento, requiere de una serie de soportes conceptuales. De alguna forma, la Unión conforme a la cláusula de supremacía, se definió como factor supremo respecto al ámbito estatal. Para reducir el impacto que pudiera traer consigo la supresión de las potestades soberanas de los estados, atraídas a la federación, se consideró indispensable dotarle al pueblo la titularidad de dicha soberanía.

La *Enmienda* número 10, permitió a los estados una defensa ante la invulnerabilidad surgida con el establecimiento de la cláusula de supremacía, al especificarle a la federación su campo de acción.

Es un hecho que la federación no puede entrometerse de forma directa en los asuntos que son parte de la competencia de los estados, pero no necesita del otorgamiento expreso para hacerlo, ya que en virtud de la cláusula de supremacía, todo ciudadano está obligado a supeditarse y obedecer las normas que comprenden a la Ley Suprema, independientemente del Estado de la Unión en que se encuentren radicando; por tanto, si bien los estados no se encuentran sujetos directamente al poder estatal, si al menos, se encuentran sometidos indirectamente a través de sus ciudadanos.<sup>37</sup>

El artículo 6° de la Constitución de los Estados Unidos, condiciona a las leyes y actos de los estados —para que puede tenerse como válidos— a ajustarse plenamente a la Ley Suprema, integrada por la Constitución, leyes federales y tratados internacionales, y son, por tanto, el factor fun-

<sup>36</sup> Las facultades no delegadas al gobierno federal, ni prohibidas a los estados, están reservados a estos o al pueblo... *Ibidem* p. 68.

<sup>37</sup> De la explicación anterior sobre el origen y la naturaleza de la Constitución, podemos deducir las consecuencias siguientes: 1) La soberanía es indeleble en el gobierno de los Estados Unidos... las consecuencias siguientes: 1) La soberanía es indeleble en el gobierno de los Estados Unidos que el pueblo estadounidense existe como un todo orgánico. 2) El gobierno de los Estados Unidos no puede en el curso normal de los acontecimientos ejercer una supervisión o control sobre los gobiernos de los estados, sino que cuenta con leyes que son obligatorias para sus ciudadanos, y siendo ciudadanos los habitantes de los estados, además de que tienen un derecho irrenunciable a la obediencia... Aunque los Estados no son, como tales sujetos directamente a los Estados Unidos, sus ciudadanos si lo son, y a través de ellos los estados. HARE, J.I. Clarke, *American Constitutional law, op. cit.*, p. 35.

damental de todo el sistema jurídico.<sup>38</sup> Además de esta supeditación al orden constitucional, los estados están obligados como consecuencia de la cláusula, a dar prevalencia al ámbito federal en aquellos casos en los que se suscite un conflicto de competencias.<sup>39</sup>

Al adquirir el sistema constitucional mexicano el modelo federal, primero en 1824, y posteriormente en 1857, se incluyeron inherentemente los principios esenciales del federalismo, los cuales, permearon de forma distinta en nuestro país, por diversos factores de carácter político y social.

Si bien la estructura federal conlleva cuestiones complejas de advertir, sobre todo al momento de que los ámbitos de competencia ejerzan sus atribuciones, ésta se encuentra diseñada para que en todo momento prevalezca la funcionalidad del orden federal, y su salvaguarda, de ahí que exista la garantía de forma republicana de gobierno.

La validez de las leyes estatales está directamente relacionada con el ámbito de competencia. Es decir, el sistema constitucional norteamericano es un sistema de competencias, que consiste en validar cualquier acto conforme al nivel al cual pertenece o ha surgido. Esto implica por ende, si una ley estatal contraria a la Ley Suprema, ya sea a la Constitución, al ámbito federal o a los tratados, carecerá de validez.<sup>40</sup>

La Constitución Federal por tanto, es el fundamento sobre el cual, las constituciones locales pueden reconocer y proteger los Derechos Humanos; es decir, los estados pueden aumentar su catálogo de derechos en aras de favorecer a la persona tomando como base al texto constitucional federal.

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

<sup>38</sup> Hay cinco partes que van a constituir a la Constitución en un sentido amplio ... 1) la Constitución escrita, 2) las leyes fundamentales, 3) los tratados fundamentales, 4) las decisiones judiciales fundamentales, y 5) los aspectos políticos esenciales ARNESON, Ben Albert, *Elements of Constitutional Law*, Ed. Harper & Brothers publishers, USA, 1928, pp. 5-7.

<sup>39</sup> MAY N., Christopher, *Constitutional law: National power and federalism*, Ed. Aspen law & business, USA, 2001, p. 233.

<sup>40</sup> NOWAK, John E., ROTUNDA, Ronald D., *Principles of Constitutional Law*, Ed. Thomson, 2004, p. 192.

Previo a la inserción del parámetro del control de la regularidad constitucional (control de constitucionalidad),<sup>41</sup> las constituciones locales comenzaron con una tendencia de apertura y de armonización, reconociendo no sólo Derechos Humanos que figuraban en la nómina de la Constitución Federal,<sup>42</sup> sino otros que se contemplaban en Tratados Internacionales. Este activismo de las legislaturas en materia de Derechos Humanos fue abonando —sin duda— en la expansión de la vigencia de los Derechos Humanos, sobre todo si se tiene en cuenta —tal y como se advirtió— que en muchas entidades ni siquiera existía un catálogo de derechos.

La reforma constitucional del año 2000 en el estado de Veracruz, no sólo evidenció la trascendencia de salvaguardar la vigencia del orden constitucional, así como el reconocimiento de los Derechos Humanos de las personas que habitan en las entidades federativas, sino el deber ineludible de estos en la tutela efectiva de los Derechos Humanos.

La Tesis jurisprudencial XXXIII/2002 y los criterios subsecuentes emitidos en ese sentido, extrajeron de la competencia federal la exclusividad de ser el único nivel encargado del establecimiento de controles constitucionales, permitiendo que en el ámbito de sus atribuciones, las constituciones locales desarrollaran mecanismos de defensa constitucional. Si bien, la delimitación competencial define los alcances de estos medios estatales, comenzó a generarse un esbozo de jurisdicción transversal de los Derechos Humanos, en el cual, todas las autoridades tienen la obligación de mantener la vigencia de estos derechos, tal y como lo estableció la resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011 y la sentencia del Caso Gelman vs Uruguay, del 30 de noviembre de 2013.

### 3. *Los mecanismos de control constitucional y tutela de Derechos Humanos a nivel local*

Desde la Constitución de 1824, los Estados tuvieron la facultad soberana para expedir sus propias constituciones y leyes estatales, la atribución para

<sup>41</sup> Derivado de la resolución de la contradicción de tesis 293/11, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que los derechos reconocidos en la Constitución Federal y Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte, constituyen un bloque que sirve como parámetro de validez para la actuación de toda autoridad.

<sup>42</sup> Un ejemplo es la Constitución de Sinaloa reformada de 2008, en la que no sólo se estableció un listado de derechos, sino que se estableció el deber de todo juez del estado, para aplicar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

estructurar y organizar sus poderes públicos (Artículo 161 de la Constitución de 1824), así como para reconocer los derechos del hombre dentro de sus marcos constitucionales.<sup>43</sup>

Bajo esta tesitura, algunas entidades federativas diseñaron modelos bicamerales, específicamente con el establecimiento de Senados estatales (Chiapas, Durango, Oaxaca, Jalisco, Veracruz, México y Puebla) los cuales fungían como controles políticos de constitucionalidad, dotados de facultades exclusivas que propiciaban un equilibrio en el ejercicio del poder, y sobre todo un mejor análisis en la toma de decisión legislativa, al momento de aprobar las leyes locales.<sup>44</sup>

Como se puede advertir, desde el Siglo XIX los estados han diseñado estructuras constitucionales con características propias y distintas a las previstas en el modelo federal, bajo el principio de la libre administración de los Estados, sin que sean en sí mismas incompatibles a los principios constitucionales previstos en los artículos 49 y 50 de la Constitución Federal.

Esto se debió en buena medida a que en las primeras constituciones estatales, se despertó una noción de verdadera autonomía legislativa, de ahí que encontremos modelos singulares y de avanzada para su época. Un ejemplo es la Constitución Política del Estado de Veracruz del 25 de octubre de 1824, en la que se estableció un andamiaje muy particular en lo que hace al Poder Judicial estatal.

El Constituyente del estado le confirió la administración de justicia a una sola persona, constituyéndose así un Poder Judicial unipersonal denominado Ministro Superior de Justicia. Si bien no dejaron de existir los jueces letrados o de primera instancia, en el texto constitucional no se hacía referencia a las atribuciones o facultades en concreto del Ministro Superior de Justicia, sólo que en él se depositaban las funciones jurisdiccionales del Estado.

A través de los distintos decretos que fueron expedidos se puede conocer las facultades atribuidas a esta figura, entre las cuales se puede destacar la función revisora de las sentencias de carácter criminal, la cual se realizaba sin que la necesidad de que se hubiese interpuesto algún recurso, ya que era un mecanismo unilateral de verificación de la resolución.

<sup>43</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Desarrollo del control constitucional en las entidades federativas", en González Oropeza, Manuel y Ferrer MacGregor, Eduardo, *La justicia constitucional en las entidades federativas*, Ed. Porrúa, México, 2006, pp. 385.

<sup>44</sup> *Idem*.

Otro antecedente trascendental en el desarrollo del constitucionalismo local, y principalmente en cuanto hace a la tutela de los Derechos Humanos, fue la creación de un instrumento de tutela jurisdiccional en la Constitución yucateca de 1841, diseñado por el célebre filósofo Manuel Crescencio Rejón, para la protección efectiva de los derechos del hombre, conocido como juicio de amparo.<sup>45</sup>

El juicio de amparo tiene su origen en el ámbito estatal, lo cual evidencia, más allá de los aspectos políticos por los cuales el Estado de Yucatán se separó temporalmente del Estado Mexicano, que las entidades federativas desde el Siglo XIX han insertado catálogos de derechos humanos, y en una evolución natural por garantizar su vigencia y eficacia, se derivó en la creación de un mecanismo de tutela que salvaguarda la vigencia de dichos derechos.

Desafortunadamente, el centralismo político conllevó a que el control constitucional de los estados durante la parte final del Siglo XIX, y todo el Siglo XX, se diluyera, y concentrara la tutela de los derechos humanos y la defensa del orden constitucional, en el ámbito federal, a través del Poder Judicial de la Federación.

Esta etapa de rezago constitucional a nivel local perduraría hasta la reforma de la Constitución Política del Estado de Veracruz, como ya se ha mencionado, con la cual se dio paso a una nueva realidad en el control constitucional.

La reforma constitucional local mencionada en varias ocasiones, no se limitó al establecimiento de medios de control constitucional y tutela de los derechos fundamentales, sino que incluyó aspectos de avanzada constitucional, que facilitan aún más la labor de preservación del orden constitucional de la entidad.

Fue la Constitución veracruzana, en su artículo 4º la primera en disponer de un bloque de constitucionalidad, en el cual se reconocen los derechos consagrados en la Constitución y leyes federales, Tratados Internacionales, en la Constitución y leyes estatales de la entidad, y también la primera en nuestro sistema constitucional en prever como parte de dicho bloque, a las sentencias del Poder Judicial del Estado en las cuales re reconozca la existencia de derechos humanos, esto a través su labor interpretativa y

<sup>45</sup> SOBERANES, José Luis, *La Constitución yucateca de 1841 y su juicio de amparo*, Biblioteca Jurídica Virtual IJ- UNAM, México, (s.a) p. 648 Consultado el 15 de julio de 2014 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/116/40.pdf>

argumentativa, complementando el contenido del catálogo derechos, pero sobre todo, favoreciendo y fortaleciendo la esfera jurídica de las personas.

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

De igual forma, la Constitución referida, en ese mismo artículo dispone que:

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

Como se puede advertir, el texto constitucional citado ya preveía en un sentido progresista, y adelantándose más de una década a la reforma constitucional federal, el deber de toda autoridad en el ámbito de sus respectivas competencias, de hacer todo lo necesario para garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos de las personas, estableciendo de forma expresa, la obligación de reparar el daño ocasionado por la violación perpetrada al derecho en cuestión.

Esta reforma visionaria y de suma progresividad para su época, volvió a confirmar que las entidades federativas tienden de forma primera, a desarrollar nuevas formas de protección constitucional. Esta reforma se situó en plena consonancia con los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad requeridos.

#### 4. La reforma constitucional en materia de derechos y el bloque de constitucionalidad y convencionalidad

Con la reforma constitucional del 10 de junio del año 2011, aunado a los criterios jurisprudenciales entorno a la misma emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Expediente varios 912/2010 y la resolución de la contradicción de tesis 293/11), los Derechos Humanos reco-

nocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte, se han erigido como el parámetro del control de la regularidad constitucional, por lo que cualquier acto de autoridad debe tender a su promoción y defensa eficaz.

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

La superioridad de la Constitución de cada Estado de la Federación sobre el resto de sus normas internas, tiene fundamento en los artículos 40, 41, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que resulta válido establecer un tribunal y un sistema de medios para el control constitucional local, que tenga por finalidad controlar y exigir judicialmente la forma de organización de los Poderes estatales, en cuanto a su régimen interior y la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos, en el ámbito del orden estatal, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal.

Este criterio viene a reiterar el papel determinante de los estados en defensa del orden constitucional, especialmente como promotores de la vigencia de los Derechos Humanos, conforme el *principio pro persona*<sup>46</sup> previsto en el artículo 1º de la Constitución Federal.

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

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

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

<sup>46</sup> Cfr. CASTILLA, Karla, *El principio pro persona en la administración de justicia*, México, Revista Cuestiones Constitucionales, Número 20, IJ- UNAM, 2011.

(...)

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

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

La obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos,<sup>47</sup> garantiza la prevalencia y vigencia de los Derechos Humanos en todos los ámbitos, pues no se limita a un tipo de autoridad, función y competencia determinada, ya que vincula a todos los órdenes gubernamentales y entidades públicas del Estado.

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

Por ende, para que la actuación de la autoridad sea conforme a los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad, deberá ser razonable y proporcional,<sup>48</sup> lo que conlleva de *ipso facto*, que sea considerada armónica en relación con los efectos y alcances de sus atribuciones.

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

Como se pudo advertir, uno de los temas trascendentes en la actualidad, es determinar hasta qué punto es válido que una autoridad en el marco de sus atribuciones formales y en consonancia con la obligación *ex officio* de

<sup>47</sup> Cfr. FERRER MACGREGOR, Eduardo, *La obligación de respetar y garantizar los Derechos Humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Análisis del artículo 1° del pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano*, Santiago, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, 2012 <http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v10n2/art04.pdf>

<sup>48</sup> Cfr. SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Recepción jurisprudencial del principio de proporcionalidad en México*, Revista Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 21, 2009 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/21/cj/cj16.htm>

proteger los Derechos Humanos de las personas, conozca a través de los medios de control local de violaciones a derechos vertidos expresamente en el marco constitucional federal, y no así en la regulación local.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación validó el sentido y contenido de la reforma constitucional del Estado de Veracruz del año 2000, y con ello, la facultad para que los estados establecieran medios de control constitucional, definiendo y circunscribiendo el alcance de sus atribuciones a lo previsto exclusivamente en sus marcos constitucionales.

A partir de la inclusión del bloque de derechos reconocidos en la Constitución, Tratados Internacionales y jurisprudencia interamericana, así

como el principio *pro persona* como eje rector de todo el sistema jurídico, se ubicaron a estos en un plano supremo, trayendo el deber para toda autoridad, orientar sus actos hacia estos, para entonces poder validar y justificar sus actuaciones.

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

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

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

##### 5. Los derechos políticos y los conflictos de competencia con el juicio de amparo en la actualidad.

En los últimos años se han admitido demandas de amparo relativas a la materia electoral por parte de jueces y Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, lo que ha reabierto un antiguo debate sobre la procedencia de éste medio de tutela constitucional en cuestiones políticas.<sup>49</sup>

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

A diferencia de las interferencias competenciales entre los estados y la federación en lo que hace a la tutela de los Derechos Humanos, en materia política desde el año de 1996 se estableció una jurisdicción constitucio-

<sup>49</sup> Se tienen identificados más de 120 asuntos de carácter electoral que han sido admitidos por jueces de distrito o Tribunales Colegiados. Si bien es cierto, en su totalidad se sobreyeron, es importante señalar que en el momento de su admisión, los jueces de amparo no están atendiendo los límites competenciales dispuestos por la Constitución Federal, situación que está propiciando una colisión permanente entre la materia electoral y la de amparo.

nal especializada en materia electoral, la cual vino a cubrir un déficit en la protección de los derechos políticos, surgido desde la tesis de Ignacio Luis Vallarta, la cual separó las cuestiones políticas de la competencia del juicio de amparo.

Dentro de los diversos asuntos políticos que han sido sometidos y admitidos por jueces y tribunales de amparo, existe un caso que reviste una singular relevancia, conocido como el caso Larrazábal. En tal caso, se trató de identificar la fundamentación y motivación de la admisibilidad de este medio de protección genérico en materia electoral, pese a la existencia de las premisas del sistema de medios de impugnación en materia electoral y del artículo 63 de la ley de amparo vigente.<sup>50</sup>

*Artículo 61.* El Juicio de Amparo es improcedente: (...)

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

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

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

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

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

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta constitución y las leyes. para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del

<sup>50</sup> Un caso que puede evidenciar tal situación, es el caso Ivonne Álvarez. El 20 de enero de 2012, el ayuntamiento del municipio de Guadalupe del Estado de Nuevo León, autorizó la licencia por tiempo indefinido solicitada por su Presidenta municipal, Ivonne Liliana Álvarez García. El 20 de febrero se impugnó vía amparo (111/2012 y acumulado 134/2012) el procedimiento relativo al otorgamiento de la licencia y sus actos de ejecución, sin embargo, personal del ayuntamiento informaron al Juez Tercero de Distrito en materia administrativa que en sesión celebrada el 15 de marzo de 2012, el Ayuntamiento revocó el acuerdo mediante el cual se otorgó la licencia por tiempo indefinido a favor de la Presidenta municipal, por lo que se sobreseyó el juicio de amparo. El 21 de marzo del mismo año, el Ayuntamiento del municipio de Guadalupe, aprobó la separación definitiva de Ivonne Liliana Álvarez García del cargo que desempeñaba como Presidenta municipal, siendo nombrado el 18 de abril un presidente sustituto del municipio de dicha entidad.

tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

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

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

Como se advirtió en la primera parte del presente estudio, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos debe tomar en cuenta los alcances de las atribuciones y competencia de la autoridad, ya que de lo contrario se puede propiciar afectaciones a la certeza y seguridad que derive en vulneraciones directas al orden jurídico constitucional.<sup>51</sup>

La jurisdicción de amparo no está exenta de esa exigencia de actuar conforme a lo dispuesto y previsto en el ámbito de su competencia, pues de lo contrario, estaría desatendiendo lo dispuesto por la Constitución Federal en lo relativo a la tutela de derechos políticos, los cuales poseen una jurisdicción y medios de protección exclusivos, diseñados expresamente para mantener su vigencia.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> La incertidumbre que puede generar el no respetar los ámbitos competenciales, incide directamente en la vigencia de la administración de una tutela efectiva por parte del Estado hacia las personas, pues el hecho que se admitan demandas por parte de órganos jurisdiccionales procedentes de materias de las cuales no son competente, merma la administración de justicia pronta, rápida y expedita, y retrasa la reparación del derecho humano vulnerado.

<sup>52</sup> *Cfr.* ROSALES GUERRERO, Emmanuel, *Concepto, límites y alcances del amparo por jurisdicción concurrente*, México, Biblioteca Jurídica Virtual, IJ- UNAM, (s.a.) <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3066/12.pdf>

## 6. Caso Fernando Larrazábal

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, respecto a la obligación del funcionario público de respetar la permanencia de su cargo, señaló que el Estado no está en aptitud constitucional ni legal, de imponer al gobernado actividad u ocupación alguna contra su voluntad, fuera de los casos expresamente determinados, dado que debe respetar la que aquél haya seleccionado a su libre arbitrio, en atención al desarrollo de su personalidad en la sociedad en que se desenvuelva.

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

Finalmente el 5 de noviembre de 2012, la SCJN discutió la solicitud de ejercicio de la facultad prevista en la fracción IX del artículo 11 de la LO-PJF,<sup>53</sup> formulada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Adminis-

<sup>53</sup> "Artículo 11.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: (...)

trativa del Cuarto Circuito, a fin que resolviera el conflicto de competencia entre dos órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior y otros dos órganos del Poder Judicial de la Federación, a saber un Juzgado de Distrito y un Tribunal Colegiado de Circuito), que se consideraron competentes para conocer de los juicios que se sometieron a su jurisdicción. El Pleno de la SCJN con 2 votos a favor y 9 en contra, declaró improcedente dicha solicitud<sup>54</sup> por considerar que el artículo 11 fracción IX de la LOPJF no resuelve las diferencias generadas a partir de sentencias definitivas decretadas por tribunales terminales, excepto por cuestiones administrativas, sin embargo, dejó abierta la posibilidad de atraer recursos pendientes relacionados con este litigio.

c) *La improcedencia del juicio de amparo en materia político-electoral.*

A partir de la tesis desarrollada por el célebre jurista Ignacio L. Vallarta, en la que se estableció la imposibilidad, mediante el recurso de amparo de hacer valer cualquier violación a los derechos políticos, se aisló de la competencia del Poder Judicial de la Federación, cualquier aspecto relacionado con cuestiones electorales.<sup>55</sup> Esta situación además de segmentar la función jurisdiccional de la SCJN y el resto de los tribunales federales, dejó en estado de indefensión a aquellos ciudadanos que sufrían de alguna afectación en el seno de tales derechos.

El Juicio de Amparo se apartó de la materia político-electoral durante la mayor parte del Siglo XX, sustentándose en la tesis Vallarta.<sup>56</sup> Posteriormente con el establecimiento en el año de 1996 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la estructura de tutela de los dere-

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

<sup>54</sup> Cabe señalar que el proyecto bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales proponía:

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

NOTIFÍQUESE; “...”

<sup>55</sup> Cfr. MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, México, IJ-UNAM, 1994, pp. 233- 265.

<sup>56</sup> *Ibidem* p. 270.

chos político-electorales, cuyo sustento se encuentra en el precepto 99 constitucional, se definió de forma clara y precisa la existencia de una jurisdicción especializada avocada al análisis de cualquier alteración al orden constitucional y violaciones a los derechos políticos, con lo que se vino a cubrir un déficit generado con la prohibición de que el amparo conociera de cuestiones políticas.

Derivado del análisis de las demandas de juicio de amparo presentadas en tiempo reciente, tratándose de presuntas violaciones a derechos político-electorales de los quejosos (los cuales se pueden advertir en el documento anexo), se advierte que está distinción prevista —como se mencionó— en el artículo 99 de la Constitución Política, ha dejado de ser evidente, pues se ha dado paso a la admisión de amparos procedentes del ámbito político, para muestra el caso Larrazábal anteriormente expuesto.

Muchas han sido las razones expuestas, para justificar la admisibilidad del juicio de amparo tratándose de asuntos electorales. Por una parte, se ha señalado que cualquier violación que se suscite contra el principio de legalidad, se entiende como competencia del juicio de amparo sin importar la procedencia o naturaleza del acto.<sup>57</sup>

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

Estas posturas carecen de sustento, pues la interpretación que debe prevalecer tratándose de violaciones a los derechos político-electorales que emanen de actos o resoluciones, es de tipo sistemático,<sup>58</sup> ya que no se puede analizar en estancos separados a los artículos 14, 16, 99 y 103 fracción I. Para encontrar el verdadero sentido y alcances del contenido de los artículos constitucionales, es necesario que se estudien armónicamente, y de éste manera se concilien y denoten lo vertido en cada uno de ellos.

En tal sentido, no se puede concluir que cualquier derecho humano que haya sido vulnerado pueda ser protegido mediante el juicio de amparo, pues si bien, no se desprende de lo señalado por el artículo 103 fracción I

<sup>57</sup> Cfr. ISLAS MONTES, Roberto, *Sobre el principio de legalidad*, México, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XV, Montevideo, 2009, pp. 97-108.

<sup>58</sup> ANCHONDO PAREDES, Víctor Emilio, *Métodos de interpretación Jurídica*, México, Biblioteca Jurídica Virtual IJ- UNAM, pp. 41-42 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/16/cnt/cnt4.pdf>

constitucional algún tipo de distinción, el artículo 99 constitucional detalla las atribuciones de la jurisdicción constitucional electoral, la cual se ejerce a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>59</sup> Expresamente se le confiere competencia a este órgano jurisdiccional, cuando se susciten violaciones a los derechos político- electorales, derivado de actos y resoluciones en asuntos referidos a esta materia. De igual forma, el artículo 107 constitucional establece los supuestos de procedencia en materia de amparo.

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

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

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

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

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

1. El señalar expresamente que el Juicio de Amparo no procede en contra de las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral, no satisface la exhaustividad que requiere la problemática antes advertida. No contemplar a los *actos*

<sup>59</sup> CORZO SOSA, Edgar, *El control constitucional en materia electoral: el interés objetivo*, México, Biblioteca Jurídica Virtual, (s.a) <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/240/7.pdf>

*u omisiones* en materia electoral que pudiesen conllevar algún tipo de afectación a la esfera jurídica de las personas, tratándose del ejercicio efectivo de sus derechos político-electorales, abre una posibilidad para que, cuando se genere una afectación que no emane de una resolución o una declaración, pero si de un acto político-electoral cualquiera, se pueda admitir la demanda que se interponga por vía de juicio de amparo.

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

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

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

La expansión y la creciente complejidad de las relaciones políticas han propiciado que, no sólo los derechos político- electorales sean tutelados, sino también otros Derechos Humanos que en razón del contexto en que son ejercidos, guardan una relación directa con la materia, y por ende, es menester del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación protegerlos y garantizarlos de forma efectiva. *Derechos como la libertad de expresión, transparencia y acceso a la información, la protección de datos personales*, entre otros, en caso de ser vulnerados en un contexto político electoral, no pueden ser tutelados por vía de amparo conforme al diseño constitucional previsto en el Artículo 99 constitucional.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> En su evolución jurisprudencial, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha ampliado el alcance de la tutela del Juicio para la Protección de Derechos Político- Electorales del Ciudadano a aquellos Derechos Humanos que si bien, no poseen un origen o naturaleza política, si guardan una estrecha relación en un contexto político, y determinan a través de su vigencia, la eficacia y solvencia de la democracia.

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

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

#### e) *Hacia una concentración (única) de la competencia y jurisdicción en la materia electoral*

Durante mucho tiempo se ha explorado la posibilidad de concentrar en una sola jurisdicción constitucional a totalidad de la materia electoral. Ya que derivado del artículo 105, fracción II, inciso f) de la CPEUM, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como órgano de control constitucional se ha erigido como el único competente para analizar en sentido abstracto, la constitucionalidad de cualquier norma jurídica de alcance general.<sup>61</sup>

Por otra parte, conforme a lo plasmado en el artículo 99 Constitucional, el TEPJF posee facultades de control en concreto y *a posteriori*,<sup>62</sup> a través de la inaplicación de normas jurídicas electorales que sean contrarias al orden constitucional. A esta atribución, se han agregado de *facto* otras, las cuales se ha desarrollado bajo vertientes de interpretación constitucional, en aras del perfeccionamiento del sistema. Por lo que la labor de control

<sup>61</sup> HERRERA, Alfonso, *La interacción del poder reformador de la Constitución y la Suprema Corte de Justicia en la construcción democrática: el caso del control de constitucionalidad en materia electoral*, en *Nuevas tendencias del constitucionalismo en la actualidad*, Del Rosario Rodríguez, Marcos, México, Ed. Ubijus, 2013, pp. 546- 548.

<sup>62</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *La Constitución y su defensa*, México, Ed. IJ- UNAM, 1984 pp. 49- 83.

constitucional del TEPJF no sólo se han limitado a inaplicar normas con presunción de invalidez, sino también se ha dirigido a enmendar fallas que pudieran mermar al sistema, sobre todo actos u omisiones de autoridades que pudieran vulnerar los derechos político-electorales de los ciudadanos.

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

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

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

Lejos de menoscabar las funciones de tribunal constitucional de la SCJN, con esta reorientación se acabará con la dualidad en el control constitucional electoral, favoreciendo la tutela especializada, concentrándose en lo abstracto y en lo concreto la defensa de los derecho político-electorales, traduciendo en una eficacia en cuanto su vigencia y desarrollo.

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

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

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

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

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

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

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

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

El haber dejado sin efectos el resolutivo del Tribunal Electoral, plantea —más allá de generar un escenario complejo de cara a las elecciones presidenciales del 4 de mayo de 2014— una interferencia más entre competencias, tratándose de la tutela de Derechos Humanos.

La *ratio* en el cual se sustentó la Corte Suprema para admitir y resolver la demanda contenciosa administrativa de protección de Derechos Humanos interpuesta ante su jurisdicción, pese a que existe la improcedencia constitucional y legal de conocer sobre las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral, radica en el hecho de que con la suspensión de la propaganda se vulneró la libertad de expresión, y conforme al principio de la

aparición del buen derecho, se decidió reivindicar la afectación generada por el acto controvertido.

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

Si bien, en cuanto al fondo se pudiera conceder razón a la estimación hecha por la Corte en cuanto a los alcances y efectos de la resolución emitida por el Tribunal Electoral, contraria a la libertad de expresión, es un hecho que, tal y como se ha venido advirtiendo a lo largo del presente estudio, resulta riesgoso maximizar la función de la autoridad en lo que hace a la tutela de los Derechos Humanos, anteponiéndola a ámbitos de competencia creados especialmente para conocer de ciertos asuntos.

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

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

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

Las propuestas antes expresadas, además de ser pertinentes, son plenamente justificables y viables en su materialización, pues vienen a resolver un conflicto cada vez más persistente y más complejo, mismo que pudo haber sido resuelto por el Pleno de la SCJN el 5 de noviembre de 2012, en la controversia planteada entre el TEPJF y dos órganos del Poder Judicial

de la Federación; desafortunadamente no se aprovechó tal ocasión, para establecer lineamientos de procedencia entre el ámbito de tutela del juicio de amparo y la materia electoral.

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

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