

# DAVID VS. GOLIATH: LA BATALLA POR EL CONTROL CONSTITUCIONAL ENTRE ÓRGANOS JUDICIALES Y AUTÓNOMOS. EL CASO DEL IEC.

El ejercicio del control de regularidad normativa electoral por los órganos administrativos electorales

Óscar Daniel Rodríguez Fuentes<sup>1</sup> y Gerardo Mata Quintero<sup>2</sup>

Sumario: *Introducción. 1. El acuerdo IEC/CG/151/2021. 2. Las razones de disenso. 3. La sentencia TECZ-JE-01/2022 y su acumulado. 4. Apuntes conclusivos. Fuentes consultadas.*

## Introducción

La discusión en torno al control de constitucionalidad ha generado diversos debates en la historia jurídica reciente, dado el celo con el que se ha reservado su aplicación. Ha de recordarse que este mecanismo de control está previsto en el artículo 133 desde la promulgación misma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su texto de 1917, la cual desde entonces autoriza que los jueces de cada Estado se “arreglen” a lo dispuesto por el texto federal y los tratados internacionales.

No obstante, y a raíz de diversas interpretaciones jurisdiccionales, el control constitucional se vio reservado únicamente para los órganos del Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo y en específico a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) mediante la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional (tesis P./J. 73/99 y P./J. 74/99). Estos criterios perdieron su vigencia con la reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011.

En el ámbito electoral sucedió algo similar cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) comenzó a realizar un ejercicio de control constitucional difuso entre 1996 y 2002, año este último en que la SCJN le vedaría esa posibilidad al resolver la contradicción de tesis 2/2000-P, misma en que determinó que el TEPJF no tenía competencia para pronunciarse sobre la (in)constitucionalidad de leyes electorales. Ante esta situación, el TEPJF comenzó una estrategia de control convencional de las normas electorales (Duque 2015). Ello hasta que con la reforma constitucional electoral de 2007 se dotó a este órgano de la facultad expresa para realizar el control constitucional.

---

<sup>1</sup> Consejero Electoral del Instituto Electoral de Coahuila. Doctorando en Derecho Electoral por el programa de doctorado del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Profesor universitario.

<sup>2</sup> Asesor del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila. Profesor de asignatura de la Universidad Autónoma de Coahuila.

Por su parte, la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en el caso *Radilla Pacheco*, misma que detona el debate en la SCJN, y siguiendo la doctrina jurisprudencial iniciada desde el caso *Almonacid Arellano* (CoIDH 2006: §124), determinó que el “Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes” (CoIDH 2009: §339).

Así, dirigida tal obligación de ejercer un control de convencionalidad al poder judicial, no es de extrañar que, al discutir los alcances de dicho ejercicio, la Suprema Corte se haya enfocado en describir el control concentrado a cargo de los órganos del Poder Judicial de la Federación y el control difuso para el “resto de jueces del país” (Varios 912/2010-P: §34), pero siempre teniendo como centro a los órganos jurisdiccionales.

A partir de ello, los estudios y discusiones en torno al control de regularidad normativa han girado, tanto en la academia como en la jurisprudencia, sobre la metodología a aplicar, es decir, en relación con el *cómo* realizar el control, así como relativo a sus efectos. Desde hace poco más de una década, poco se ha discutido en cuanto al *quién* puede/debe ejercer el control normativo, pues al parecer es algo que ya se ha dado por sentado.

Esto es: se acepta que todos los juzgados y tribunales del país, a través de un control de regularidad, deben preferir los derechos humanos protegidos por el régimen constitucional y convencional, por lo que están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores que lo contravengan, pero ¿son los únicos órganos del estado mexicano facultados para hacerlo?

En el ya indicado varios 912/2010-P, la SCJN únicamente indicó que “todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas” (§35). Tal posición deriva en que el resto de autoridades no jurisdiccionales: 1. deben ceñir su actuación al principio de legalidad, por lo que deben aplicar las normas jurídicas; y, 2. tal actividad aplicadora del derecho, deben implicar una interpretación guiada por el principio *pro persona*, aunque ello no signifique la potestad de inaplicación del marco legal.

De manera aún más enfática, la Segunda Sala de la SCJN, al resolver el amparo directo en revisión 1640/2014, estableció que “las autoridades administrativas no están

facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso”, por lo que “no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de reparación de derechos humanos”. Así, únicamente han de “interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello llegue a descuidar sus facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales” (tesis 2a. CIV/2014).

Por otro lado, en el ámbito electoral se puede destacar que al resolver el SUP-JDC-9167/2011, la Sala Superior del TEPJF abrió un cierto resquicio para que los órganos electorales puedan vincular su función con estos ejercicios de constitucionalidad. Este caso se refiere a la petición de habitantes de la comunidad indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres, la cual fue denegada por el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) bajo el argumento de que no era posible aplicar el artículo 2º de la CPEUM si no existía una norma habilitante para realizar las elecciones bajo un sistema normativo interno.

En esta sentencia la Sala Superior determinó que “de acuerdo con los artículos 41, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos uno de los principios rectores de toda elección democrática consiste en que la misma sea vigilada y sus resultados sean validados por una autoridad constitucionalmente autónoma” (SUP-JDC-9167/2011). Bajo tal criterio, ordenó al IEM atender lo relativo a la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral de la comunidad de Cherán conforme a sus propios usos y costumbres, aplicando directrices constitucionales y convencionales de mayor protección para esta comunidad, pese la carencia de una ley secundaria que regulara esa figura.

En relación estrecha con ello, en el SUP-JDC-167/2012 el TEPJF expresamente sostuvo que: “ante la ausencia de regulación legal del derecho de autodeterminación, las autoridades deben acudir a los criterios rectores de interpretación y aplicación en materia de derechos humanos, así como los principios y valores reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que los regulan, a fin de remover los obstáculos existentes y establecer las vías para garantizar su ejercicio en la práctica” (SUP-JDC-167/2012).

Pareciera que con todos estos posicionamientos se llega a conclusiones claras: 1. las autoridades no jurisdiccionales no están facultadas para ejercer el control de regularidad normativa; y, 2. por ello, no pueden declarar la invalidez de las normas ni inaplicarlas a los casos concretos. Sin embargo, de una lectura detenida de estos planteamientos resalta que, a pesar de tales limitaciones, existe una obligación constitucional a cargo de todas

las autoridades, incluidas las electorales, que les exige que, al aplicar el marco jurídico que le da contenido y sentido a sus funciones y facultades, *deban* realizar interpretaciones de las disposiciones legales en el sentido más favorable para la protección más amplia de los derechos involucrados, o incluso *deben* aplicar directamente las normas constitucionales y convencionales aún ante las carencias del marco legal regulatorio. Así, la aplicación de la ley requiere de interpretación constitucional.

Esta situación da pie a que se cuestione la relación entre el control de regularidad normativa y la interpretación *pro persona*, pensando precisamente en la función de órganos no jurisdiccionales: ¿cómo realizar una interpretación *pro persona* de las disposiciones jurídicas aplicables, que no implique su control? ¿qué relación tiene o podría tener esta interpretación con otras herramientas como la interpretación conforme, la ponderación, la maximización de derechos, la proporcionalidad? ¿cuáles son los posibles resultados de una interpretación de este tipo, que no sea la inaplicación de la norma interpretada, ni la declaración de su invalidez?, o ¿cuáles son los límites de estos ejercicios de interpretación?

Los criterios de la SCJN y del TEPJF, hasta el momento, no ofrecen respuestas integrales a tales cuestiones, de ahí que permanecen abiertas, y cobran aún más relevancia en tratándose de la materia electoral, considerando que si bien comúnmente los institutos electorales son asociados a la función administrativa electoral, lo cierto es que no son órganos formalmente administrativos, puesto que no pertenecen al poder ejecutivo, sino que su naturaleza es la de verdaderos órganos constitucionales autónomos (tesis P./J. 20/2007, P./J. 12/2008, y PC.XV. J/6 L). ¿Hay matices que considerar cuando se trata de este tipo de órganos que atienden funciones coyunturales y torales para el Estado, como lo es la organización de las elecciones?

En principio, tal situación hace que lo resuelto tan tajantemente por la Segunda Sala en el ADR-1640/2014 no sea directamente aplicable a la discusión, pues en tal caso la SCJN se pronunció sobre la incompetencia de la autoridad formal y materialmente administrativa para ejercer el control de regularidad normativa. De ahí que sea importante considerar el actuar de los órganos constitucionales autónomos al invocar y aplicar este tipo de interpretaciones al ejercer sus funciones, como en este texto veremos lo hizo el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila (IEC).

## 1. El acuerdo IEC/CG/151/2021

En su sesión extraordinaria de 25 de diciembre de 2021, por mayoría de votos<sup>3</sup>, el Consejo General del IEC determinó levantar la fase preventiva dentro del procedimiento de pérdida de registro y liquidación iniciada al partido político local Unidad Democrática de Coahuila (UDC)<sup>4</sup>, derivado de los resultados preliminares obtenidos en la elección ordinaria de ayuntamientos en Coahuila celebrada el 6 de junio de ese mismo año, al no haber alcanzado el 3% de la votación válida emitida, de conformidad con la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y el Código Electoral para Coahuila (CECZ).

Es de considerarse que tanto el artículo 94, numeral 1, inciso b), de la LGPP, como el artículo 78, numeral 1, inciso b), del CECZ, son coincidentes en establecer que constituye causa de pérdida de registro de un partido político local el no obtener en la elección ordinaria inmediata anterior por lo menos el 3% de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para la gubernatura, diputaciones locales y *ayuntamientos*.

En contraste, tanto el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como el artículo 27, numeral 3, inciso j), de la Constitución Política para el Estado de Coahuila, estipulan que tal causa de pérdida de registro de un partido político local se circunscribe únicamente a las elecciones para la gubernatura y las diputaciones locales; así, se excluye lo concerniente a las elecciones municipales.

Ante tal marco normativo, primero la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del IEC, y el Consejo General después, resolvieron levantar el procedimiento de pérdida de registro previamente iniciado, pues se consideró que las disposiciones de la constitución general y local son claras al limitar la causa de pérdida de registro a las elecciones de gubernatura y/o diputaciones locales, lo cual no se dio en el caso concreto.

Frente a la disyuntiva que plantea una posible disonancia jurídica entre las normas constitucionales y legales, al incluir estas últimas una causa adicional de pérdida de registro de un partido político local que aquéllas no establecen, el acuerdo del Consejo

---

<sup>3</sup> Votaron a favor: la Consejera Leticia Bravos Ostos, los Consejeros Óscar Daniel Rodríguez Fuentes y Juan Carlos Cisneros, y la Consejera Presidenta Gabriela De León Farías.

<sup>4</sup> El 29 de septiembre de 2021, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del IEC adoptó el acuerdo IEC/CPPP/041/2021 mediante el cual dio inicio a la fase preventiva del procedimiento de pérdida de registro y liquidación de UDC, considerando que obtuvo únicamente el 0.50% de la votación válida emitida en el proceso electoral ordinario local 2021.

General se construyó a partir de un ejercicio de armonización de forma direccionada hacia las normas constitucionales, cuya prevalencia jerárquica es indiscutible, por lo que se realizó una interpretación conforme de las disposiciones legales atribuyéndoles el significado que protege de mejor manera y en mayor medida tanto al partido político involucrado como sujeto de interés público, como a la ciudadanía que ve en éste una opción para ejercer sus derechos político-electorales.

La necesidad de acudir al criterio de interpretación *pro persona* conforme con las normas constitucionales y convencionales se dio a partir de la robusta existencia de diversos antecedentes jurisprudenciales en los que tanto la SCJN como la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), han sostenido la inconstitucionalidad de las normas que prevén la elección de ayuntamientos como parámetro para la pérdida del registro de partidos políticos locales cuando en tales elecciones no se obtenga un 3% de la votación.

En efecto, en las acciones de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015, la Suprema Corte resolvió que el Congreso del estado de Tlaxcala infringió la norma constitucional al establecer un supuesto adicional para la pérdida de registro de un partido político local, consistente en incluir las elecciones para ayuntamientos. En este caso, el máximo tribunal del país determinó que de la norma constitucional se deriva una regla que exige un mínimo de representatividad en las elecciones, cuyo (in)cumplimiento debe tener como parámetro únicamente las elecciones expresamente previstas en la constitución federal: las de gubernatura y de diputación local.

En consonancia con ello, se consideraron además los casos precedentes resueltos por la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, en los juicios de revisión constitucional SG-JRC-41/2019, SG-JRC-45/2019, SG-JRC-46/2019, y SG-JRC-47/2019 y acumulados, que ordenaron revocar determinaciones previas por los cuales se determinó la pérdida del registro como partido político local por no alcanzar el mínimo del 3% de votación válida en la elección de ayuntamientos en el estado de Durango. La Sala Regional resolvió que ello era violatorio del artículo 116 constitucional, con base precisamente en la jurisprudencia previa de la SCJN.

Con tales basamentos jurisprudenciales, constitucionales y convencionales, el Consejo General del IEC emitió el acuerdo referido, no sin la existencia de diferendos a su interior, que ahora corresponde exponer.

## 2. Las razones de disenso

La adopción del acuerdo por la mayoría de integrantes del Consejo General, se vio acompañada por tres votos particulares en contra del mismo, e incluso el Partido Verde Ecologista de México impugnó su validez ante el Tribunal Electoral de Coahuila, lo que expondremos en el apartado siguiente.

### ***2.1. El Consejo General debió realizar una interpretación jurídica distinta***

En dos de los votos particulares se ofrecieron razones diversas para que el Consejo General se apegara a las disposiciones de la Ley General de Partidos y al Código Electoral local, con lo cual se debiera continuar con el procedimiento de pérdida de registro de la UDC: i) citando a la Comisión de Venecia, en los escenarios de disolución de un partido político, las autoridades internas y los tribunales deben realizar una interpretación estricta de la norma (Silva Espinoza 2021: 2); y, ii) cuando el artículo 116 constitucional formula la regla de mínima representatividad a la que se refirió la SCJN, fijó como parámetro la votación válida emitida en la elección del poder ejecutivo, y siendo que los municipios libres cuentan con funciones ejecutivas, entonces debe considerarse que los ayuntamientos entran en la institución de “poder ejecutivo” (Figueroa Gámez 2021: 4), y en ese sentido debe interpretarse la LGPP y el CECZ.

Si bien ambos argumentos son atendibles en sus términos, no se comparten por las siguientes razones.

En cuanto al primero de los argumentos, más allá de cuestionar la invocación de directrices emanadas de un órgano consultivo del Consejo de Europa, con el cual el estado mexicano no está vinculado jurídicamente, lo cierto es que, consideramos que, más que objetar la interpretación adoptada por el Consejo General del IEC, ayuda a fortalecer el punto: cuando los órganos competentes desahoguen procedimientos de disolución de partidos, *deben* realizar una interpretación estricta del marco normativo, de ahí que se prohíba la interpretación amplia de las causas de pérdida de registro. En ese sentido, la norma constitucional es la que limita en mayor medida estas causas restrictivas, y por ella deba prevalecer su aplicación efectiva.

Por lo que hace al segundo de los planteamientos, si bien es interesante se estima inexacto e inviable. Es impreciso debido a que, si bien es cierto que los ayuntamientos

cuentan con facultades ejecutivas, no menos cierto es que constitucional y legalmente también cuentan con facultades materialmente legislativas y jurisdiccionales. Así, más que encuadrar el ayuntamiento republicano dentro de alguno de los poderes, en realidad es un orden o nivel de gobierno, por lo que le es propio tener los tres tipos de potestades (tesis P. XXXI/2011). De ahí que no pueda interpretarse al ayuntamiento como poder ejecutivo.

Pero además se considera jurídicamente inviable esta interpretación debido a que: 1) amplía el significado de la porción normativa “poder ejecutivo”, para interpretar, además de la gubernatura, también los ayuntamientos, lo que es contrario al principio *pro persona*, que obliga a preferir las interpretaciones menos restrictivas de derechos; 2) sería contraria a las determinaciones de la SCJN al resolver las acciones de inconstitucionalidad arriba indicadas, dado que en ellas expresamente separa a los ayuntamientos de la esfera del poder ejecutivo, la cual se entiende específicamente como gubernatura, pues de otra forma no se habría invalidado la referencia a los ayuntamientos; y, 3) carecería de sentido la reforma que efectuó el Congreso de Coahuila al artículo 78 del CECZ, adicionando la porción “ayuntamientos” a las ya previstas relativas al poder ejecutivo y legislativo.

Sin embargo, lo que este planteamiento demuestra es algo sumamente relevante: existen dos interpretaciones jurídicamente válidas de la disposición constitucional prevista en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, de la CPEUM. La primera de ellas es esa que sostiene que, ahí donde dispone “poder ejecutivo”, puede válidamente significarse como “gubernatura” o “ayuntamiento”; mientras que por virtud de la segunda interpretación, su significado se restringe a “gubernatura”.

Así las cosas, en estricto cumplimiento del mandato como directriz de preferencia interpretativa en sentido negativo derivado del principio *pro persona*, a cargo de todas las autoridades del país, incluido el IEC, en el sentido de que frente a dos interpretaciones jurídicas debe preferirse, en tratándose de restricciones –como indudablemente lo representa un procedimiento de pérdida de registro de un partido político–, se debe acudir a aquella interpretación que sea menos restrictiva para la garantía efectiva de los derechos involucrados (Pinto 1997: 163; Mata Quintero 2018a: 210). En este caso, la segunda interpretación, implícita en el acuerdo del Consejo General, es la que debe ser preferida en su aplicación por reducir el alcance restrictivo.



### 3. La sentencia TECZ-JE-01/2022 y su acumulado TECZ-JE-02/2022

Ante la impugnación por parte del PVEM, el Tribunal Electoral de Coahuila (TECZ) resolvió el juicio electoral interpuesto en contra del acuerdo indicado del IEC, en su sesión extraordinaria de 11 de marzo de 2022, en el sentido de revocarlo, bajo las siguientes consideraciones.

En síntesis, el PVEM señaló como motivo de inconformidad, en lo que aquí interesa, que el Consejo General del IEC, en tanto autoridad administrativa, sin facultades para realizar un ejercicio de control constitucional a través de interpretación conforme, inaplicó normas del código electoral local, lo que realizó sin la debida fundamentación ni motivación. El TECZ lo calificó como esencialmente fundado, así como suficiente para revocar el acuerdo cuestionado, ya que el Consejo General carece de facultades legales para realizar un control de constitucionalidad que se tradujo en la inaplicación de una norma legal vigente (TECZ-JE-001/2022: 18).

En su estudio el tribunal local comienza sosteniendo que, a pesar de lo afirmado por el Instituto, éste sí realizó un control de constitucionalidad, debido a que: a) hizo referencia a una “**valoración**” del artículo 78, numeral 1, inciso b), del CECZ; b) ello implicó un “**cuestionamiento** a su configuración legal, conforme a la **ponderación frente al texto constitucional**”; y, c) con ello, el Consejo General “determinó **no aplicar la disposición del Código Electoral**” (TECZ-JE-001/2022: 22).

La sentencia continuó en el sentido de negar que el Instituto señalado como responsable hubiere realizado un ejercicio de interpretación conforme para “**armonizarlas** con los valores, principios y normas contenidas en el texto constitucional”, sino que, en todo caso, realizó un control de constitucionalidad, puesto que “asumió que la norma local era contraria a la Constitución Federal” (TECZ-JE-001/2022: 23).

Finalmente, el TECZ explicó que no se encuentra expresamente dentro de las competencias del IEC la de ejercer un control de constitucionalidad, por lo que no se puede “arrogar de *mutuo proprio* esas facultades, so *pretexto* de resolver las contradicciones que pudieran existir en la normatividad aplicable al procedimiento de pérdida de registro”. Sostener lo contrario, afirma en su sentencia, “generaría un escenario de **incertidumbre jurídica**, en la que actores políticos y la ciudadanía en general, no tendrían seguridad sobre el alcance de las normas en relación a las decisiones de la autoridad administrativa,

ya que, de manera discrecional y conforme cada caso, se decidiría si se aplica o no determinado dispositivo legal” (*Ídem*).

Todo lo anterior redundaría, concluye el tribunal, en una violación a los artículos 14 y 16 de la CPEUM y el principio rector de certeza en materia electoral. Para sustentar su apreciación, se invocaron tanto la tesis aislada 2a. CIV/2014 como el ADR-1640/2014-SS del cual derivó aquélla, en que la Segunda Sala de la SCJN sostuvo que las autoridades administrativas tienen prohibido realizar algún tipo de control de constitucionalidad que resulte en la inaplicación de un precepto normativo, aún bajo el argumento de una reparación de derechos humanos.

### **3. Apuntes finales**

Tanto los votos particulares de la minoría en el Consejo General del IEC, como la sentencia del TECZ presentaron con distintos matices argumentos en el sentido de que, en todo caso, el Instituto, como autoridad administrativa, no cuenta con potestades para realizar un control de constitucionalidad y/o convencionalidad y, por tanto, no puede decidir la inaplicación de normas actualmente vigentes y válidas, como las contenidas en la Ley General de Partidos y el Código Electoral de Coahuila.

Esencialmente, se argumenta que: i) bajo el principio de legalidad, “las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes en el entendido de que éstas estas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general”, de ahí que lo exigido es aplicar la LGPP y el CECZ, aún a pesar de las normas previstas tanto en la constitución general como la local; ii) tanto las disposiciones de la LGPP como las del CECZ son válidas, al no haberse aún derrotado la presunción de constitucionalidad de la que gozan las normas emanadas del poder legislativo, por lo que inaplicarlas “es prejuzgar sobre la legalidad de la norma sin que se tenga la facultad para ello” (Rodríguez Villanueva 2021: 8); y, iii) se genera un escenario de incertidumbre jurídica, derivado de que la autoridad administrativa decidiría de forma discrecional y caso a caso si aplica o no determinado dispositivo legal.

Con estos posicionamientos, el énfasis se pone, nuevamente, en el *quién*. Quién sí y quién no puede ejercer un control de regularidad de las normas, y con ello proteger de mejor manera los derechos y principios fundamentales implicados. Ello resulta evidente de la resolución analizada del TECZ, mismo que a pesar de revocar el acuerdo impugnado

del IEC, en plenitud de jurisdicción llegó exactamente a la misma conclusión que el Consejo General: no es válido considerar las votaciones obtenidas en las elecciones municipales como parámetro para determinar la pérdida de registro de un partido político local, toda vez que las normas constitucionales lo restringen a las elecciones a la gubernatura y al congreso local, por lo que el partido político debe conservar su registro.

En realidad, sostenemos que, en un estado constitucional y democrático de derecho se debe transitar el debate aún encasillado en el mero legalismo que entiende que las autoridades están sujetas a la ley y sólo a la ley –entendida como uno de los escalones de la jerarquía normativa dentro de un sistema jurídico determinado–, hacia la protección efectiva de lo sustancialmente relevante: la construcción de criterios, figuras e instituciones centradas en las personas y sus derechos.

En ese sentido, desde hace tiempo esa comprensión tradicionalista del principio de legalidad está en disputa, pues es posible defender que este principio debería irradiar objetivamente el contenido tanto de la constitución como de los tratados internacionales, imponiéndoles a todas las autoridades “el imperativo de ajustar su actuación a derecho, bajo el entendido de que el concepto de derecho no está restringido al modo formalista positivista o legalista” (Londoño Lázaro 2010), y de esta forma comprender que los principios y reglas constitucionales y convencionales directamente informan el resto de disposiciones jurídicas inferiores.

Esta concepción amplia de los alcances del principio de legalidad en estrecha relación con los de certeza y seguridad jurídica en un estado garantista de derecho, requiere vincular el *quién* con el *qué*, es decir, poner la atención no sólo en cuáles órganos sí y cuáles órganos no pueden ejercer un determinado control, sino también cuestionarse el qué es lo que sí pueden *todos* los órganos del estado para garantizar la eficacia de las normas fundamentales frente a infracciones evidentes.

Esto es: el hecho de que existan *algunos* órganos encargados de defender el régimen constitucional no excluye que *todos* los órganos tengan la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos y principios previstos en las normas constitucionales y convencionales. La cuestión está en determinar *qué* es lo que cada órgano puede legítimamente realizar para cumplir con tal obligación fundamental. Considerar lo contrario conlleva a convalidar que, frente al actuar de ciertos órganos del estado, la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos pierdan su fuerza normativa suprema, pues tales autoridades no podrían hacerlos valer, trasladando a las personas y sujetos

afectados la obligación de activar los medios y mecanismos de defensa, retrasando o condicionando no sólo el acceso a la justicia, sino a la aplicación efectiva del régimen constitucional.

Con ello, no se comparte la supuesta preocupación de generarse escenarios de incertidumbre jurídica para actores políticos y la ciudadanía al permitirse que las autoridades no jurisdiccionales decidan aplicar o no cierta norma jurídica. Exactamente la misma “preocupación” es la que llevó a la Suprema Corte durante muchos años a privar a los juzgados y tribunales ordinarios de ejercer el control de constitucionalidad de las normas que debían aplicar a los casos bajo su conocimiento, puesto que los justiciables no tendrían certeza sobre el marco jurídico que sería validado por el órgano judicial.

En todo caso, qué mejor certidumbre se puede ofrecer a las personas y sujetos jurídicos que el que se les asegure que *cualquier* autoridad debe hacer prevalecer las normas protegidas constitucional y convencionalmente, sin tener que esperar a una resolución judicial, especialmente en un país en que acceder a la justicia, aunque formalmente gratuita, genera costos de tiempo y recursos que no siempre son costeados.

Por ello, en escenarios como el aquí expuesto, existiendo diversas resoluciones y criterios jurisprudenciales de los dos órganos terminales, tanto de la Suprema Corte como del TEPJF, directamente aplicables al abordar la exigibilidad de la regla constitucional de mínima representatividad, pierden fuerza y sentido los cuestionamientos sobre la posible arbitrariedad en las decisiones de la autoridad no judicial, pues bastaría con que la misma valore su aplicabilidad al caso concreto, sin hacer una interpretación constitucional distinta.

Es posible que una posición como la aquí sustentada sea más acorde con la doctrina del control de convencionalidad, que sin bien dirigida en sus orígenes a los juzgados y tribunales, la CoIDH ha ido ampliando para también involucrar a otras autoridades internas como las vinculadas con la administración de justicia, o con la función democrática (2011: §239), dejando en claro que “cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, **todos sus órganos**, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin” (2010a: §225; y 2010b: §219).

Más reciente el tribunal interamericano sostuvo: “las distintas autoridades estatales, incluidos los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, están en la obligación de ejercer *ex officio* un control de convencionalidad entre las normas internas y

la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes” (2020: §139).

Precisamente la Corte Interamericana apunta hacia un control de regularidad horizontal, en que todos los órganos estatales, aún dentro del marco de sus competencias, *deban* velar porque las normas fundamentales no sean ilusorias y vaciadas de primacía y prevalencia. Lo que todo ello nos lleva es a abrir las discusiones sobre el *qué* es legítimo que puedan hacer en ese sentido.

## **Fuentes consultadas**

### **Libros y artículos académicos**

- Duque Roquero, R. 2015. Control constitucional de las leyes electorales. En *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. México: UNAM, núms. 7-8, enero. Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10086/12114>
- Londoño Lázaro, M. C. 2010. El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México: UNAM, año XLII, núm. 128, mayo-agosto.
- Mata Quintero, G. 2018a. “El principio *pro persona*: la fórmula del mejor derecho”. En *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México: UNAM, núm. 39, julio-diciembre. Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/12654/14197>
- Mata Quintero, G. 2018b. “El principio *pro persona*: la fórmula del mejor derecho”. En *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México: UNAM, núm. 39, julio-diciembre. Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/12654/14197>
- Pinto, M. 1997. El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. En M. Abregú, Ch. Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires: Editores del Puerto.

### **Legislación**

CECZ. Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

CPECZ. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.  
CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
LGPP. Ley General de Partidos Políticos.

### **Sentencias y criterios de la SCJN y del PJF**

Sentencia amparo directo en revisión 1640/2014. Segunda Sala. 13 de agosto de 2014.  
\_\_\_\_\_ expediente varios 912/2010. Pleno. 14 de julio de 2011.  
Tesis aislada 2a. CIV/2014, de rubro: “Control constitucional concentrado o difuso. Las autoridades administrativas no están facultadas para realizarlo”. Segunda Sala, décima época, octubre de 2014, registro: 2007573.  
\_\_\_\_\_ P. XXXI/2011, de rubro: “Régimen municipal. La diferencia entre órganos de gobierno y órganos administrativos deriva del tipo de facultades de las que pueden hacer uso”. Pleno, décima época, octubre de 2011, registro: 160768.  
Tesis jurisprudencial P./J. 12/2008, de rubro: “Órganos constitucionales autónomos. Características”, Pleno, novena época, registro: 170238.  
\_\_\_\_\_ P./J. 20/2007, de rubro: “Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características”, Pleno, novena época, registro: 172456.  
\_\_\_\_\_ P./J. 73/99, de rubro: “Control judicial de la Constitución. Es atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación”, Pleno, novena época, registro: 193558.  
\_\_\_\_\_ P./J. 74/99, de rubro: “Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución”, Pleno, novena época, registro: 193435.  
\_\_\_\_\_ PC.XV. J/6 L, de rubro: “Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California. Es un órgano constitucional autónomo”, Pleno del Décimo Quinto Circuito, décima época, marzo de 2015, registro: 2008659.

### **Sentencias de la CoIDH**

Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 26 de septiembre de 2006, serie C, núm. 154.  
\_\_\_\_\_ *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 26 de noviembre de 2010a, serie C.  
\_\_\_\_\_ *Casa Nina vs. Perú*, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 24 de noviembre de 2020, serie C, núm. 419.  
\_\_\_\_\_ *Gelman vs. Uruguay*, sentencia de fondo y reparaciones, 24 de febrero de 2011, serie C, núm. 221.  
\_\_\_\_\_ *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209.  
\_\_\_\_\_ *Rosendo Cantú y otra vs. México*, sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 31 de agosto de 2010b, serie C.

### **Sentencias del TEPJF**

Sentencia SG-JRC-41/2019, SG-JRC-45/2019, SG-JRC-46/2019, y SG-JRC-47/2019 y acumulados. Actores: Partido Revolucionario Institucional y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Durango.

\_\_\_\_\_ SUP-JDC-9167/2011. Actores: Rosalva Durán Campos y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.

\_\_\_\_\_ SUP-JDC-167/2012. Actores: Celso Tadeo Alvarado y otros. Autoridad responsable: Consejo General Del Instituto Electoral De Michoacán. Terceros interesados: Gloria Fabián Campos y otros.

### **Acuerdos y votos particulares del IEC**

Acuerdo IEC/CG/151/2021 del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, mediante el que se resuelve lo relativo a la fase preventiva del procedimiento de pérdida de registro y liquidación del partido político denominado Unidad Democrática de Coahuila. Sesión extraordinaria de 25 de diciembre de 2021.

Acuerdo IEC/CPPP/041/2021 de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Electoral de Coahuila, relativo al inicio a la fase preventiva del procedimiento de pérdida de registro y liquidación de UDC. Sesión de 29 de septiembre de 2021.

Figueroa Gámez, M. I. (2021). Voto particular relativo al Acuerdo IEC/CG/151/2021.

Rodríguez Villanueva, B. E. (2021). Voto particular relativo al Acuerdo IEC/CG/151/2021.

Silva Espinoza, J. A. (2021). Voto particular relativo al Acuerdo IEC/CG/151/2021.

### **Sentencias del TECZ**

Sentencia TECZ-JE-01/2022 y su acumulado TECZ-JE-02/2022. Actor: Partido Verde Ecologista de México. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila. Tercería interesada: Partido Unidad Democrática de Coahuila.