

Conversando con Constancio Carrasco Daza*

(12 de mayo de 2015)

Carlos Báez Silva (México)**

Carlos Báez Silva (CBS): Si hiciéramos un breve ejercicio de análisis del sistema jurídico-electoral mexicano contemporáneo, ¿cuál sería su diagnóstico?, ¿qué fortalezas y debilidades le resultarían más destacables?

Constancio Carrasco Daza (CCD): En el aspecto normativo, contamos con el artículo 1 constitucional, que establece la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Los principios de progresividad y propersona reconocidos en este precepto constituyen herramientas fundamentales en el ejercicio interpretativo de las autoridades electorales.

Los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la interpretación que de ellos realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos se encuentran integrados en el orden jurídico nacional, por lo que también son útiles para la solución de controversias, tratándose de la interpretación de derechos político-electorales.

Los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda, reconocidos en los artículos 41 y 134 constitucionales, se erigen en piedras angulares del sistema jurídico-electoral.

* Magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. constancio.carrasco@te.gob.mx.

** Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. carlos.baez@te.gob.mx.

Entre las fortalezas del sistema electoral, destacan las siguientes:

- 1) La participación ciudadana en la organización y vigilancia del proceso electoral, ya sea como funcionarios de casilla, en la recepción y cómputo de los sufragios, o bien como observadores electorales.
- 2) El renovado modelo de comunicación social, que define las reglas para ejercer prerrogativas en la materia, a efectos de asegurar la eficacia de los valores que rigen el proceso electoral.
- 3) La fiscalización de recursos empleados en precampañas y campañas electorales.
- 4) La paridad de género en las postulaciones a cargos de elección popular, incluyendo las candidaturas para integrar los ayuntamientos, aspecto este último que ha sido forjado por medio de decisiones judiciales emitidas por la Sala Superior.
- 5) Las candidaturas independientes.
- 6) Las sanciones a quienes infrinjan principios y reglas del proceso electoral, por medio de procedimientos con plazos breves y expeditos.

La falta de confianza ciudadana, tanto en las instituciones electorales como en los partidos políticos, es una de las mayores debilidades del sistema electoral mexicano. Creo que las instituciones deben alcanzar la máxima credibilidad, y para ello debe haber una mínima congruencia entre el ejercicio que hagan los tribunales para que prevalezcan los derechos humanos y los esquemas administrativos y de transparencia que despliegan. Esto es, debe haber consonancia entre su exterior y su interior.

Sin una verdadera sujeción al Estado constitucional y democrático de derecho y una ciudadanía con un mayor nivel de confianza en las instituciones, las que ahora visualizamos como fortalezas podrían convertirse en los más grandes déficits del sistema electoral mexicano.

CBS: Con relación a este panorama general que nos describe, ¿cuáles considera que son los principales logros, desafíos y oportunidades que tiene

ante sí el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?, particularmente para aportar al fortalecimiento del campo del derecho electoral.

CCD: Desde mi perspectiva, el nuevo paradigma constitucional en materia electoral ha impuesto retos muy importantes, tanto para la Sala Superior como para las Salas Regionales que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Quisiera enfocar mi respuesta de nueva cuenta en el que, me parece, es el tema más trascendente: la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de junio de 2011. Esta reforma, consagrada en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha constituido una gran oportunidad y también un verdadero desafío: por un lado, estableció que toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento nacional y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; por otro, impuso a todos los poderes y autoridades del país —incluso a cualquier ente que tenga la posibilidad de hacer efectivos, limitar o afectar derechos humanos— el deber de dotar de progresividad a los derechos humanos, así como la obligación de prevenir y reparar cualquier violación a éstos.

La obligación, por mandato constitucional, de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos, de fuente constitucional y convencional, así como de asegurar su efectiva materialización, ha redefinido el estudio de las controversias electorales. A partir de la referida reforma constitucional, los órganos jurisdiccionales debemos analizar, de manera primordial y con el mayor rigor, las probables violaciones a los derechos humanos alegadas en el caso concreto; ponderar los derechos, intereses y valores en disputa, así como adoptar las providencias y actuaciones necesarias que tiendan a prevenir que la violación se torne irreparable. De esa manera, como todo órgano del Estado mexicano, el Tribunal Electoral se encuentra compelido a remover cualquier obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos humanos.

CBS: ¿Qué opinión le merecen tanto la reforma de 2011 al artículo 1 constitucional como la nueva interpretación que al artículo 133 le ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

CCD: Considero que esta reforma constitucional es la más importante que se ha dado en los últimos tiempos; es un antes y un después en la perspectiva del actuar del Estado mexicano. Desde luego, la actividad jurisdiccional no puede apartarse del nuevo andamiaje trazado en los esquemas constitucionales, el cual obliga al juzgador a superar la justicia tradicional.

A partir de esta reforma se incluye la expresión “derechos humanos”, que es más adecuada que la de “garantías individuales”, atendiendo a que es la expresión utilizada en el ámbito del derecho internacional; sin embargo, esto no sólo es un cambio de nomenclatura, sino que significa que nuestro sistema judicial debe ser permeado por un espíritu de verdadero garantismo del desarrollo y una auténtica vocación de protección de la persona, lo que proviene de una decisión política fundamental respecto a materializar el ideal de que la naturaleza y el fin propio de la justicia no sea otro que la protección absoluta de los derechos humanos.

Por supuesto, no puede olvidarse la obligación del Estado mexicano (en todos sus órdenes de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, lo que se convierte en una imperiosa necesidad de modificar la actuación e intervención tradicional del Estado en la vida de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional, la cual no puede ser otra que la búsqueda constante y disciplinada de la maximización de los derechos humanos para alcanzar una efectiva materialización de éstos.

Así, la reforma de 2011 obligó a todas las autoridades mexicanas a que, tratándose de materia de derechos humanos, se aplique a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos, volviendo corresponsables no sólo a las instituciones mexicanas, sino a todos los servidores públicos de lograr la verdadera aplicación de los derechos reconocidos por la Carta Magna.

En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Sala Superior ha entendido el papel que le toca desempeñar a partir de la reforma de 2011 y, de forma protagónica, ha buscado y ha logrado allanar el camino desde la Judicatura para materializar el efectivo goce de los derechos humanos que tienen los ciudadanos mexicanos. Con perspectiva progresista, por medio de sus sentencias —no sin un debate vigoroso de los entramados técnicos—, ha sido un efectivo proveedor de justicia constitucional integrada con los criterios del sistema interamericano de derechos humanos.

CBS: ¿Cuál es su opinión respecto de los retos y desafíos que el concepto de control de convencionalidad ha venido a plantear en América Latina, en general, y en México, en particular?

CCD: Lo primero que debemos tener en cuenta es que el desarrollo de los derechos humanos ha llevado a los ordenamientos de Latinoamérica al reconocimiento necesario de los tratados internacionales de derechos humanos en una categoría superior al derecho interno, inclusive al constitucional, o sobre las mismas cartas fundamentales.

Esto ha generado un reconocimiento generalizado del rango constitucional del que debe gozar el derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito interno, en la lógica de que al ser incorporados formalmente a los ordenamientos nacionales —una vez propuestos por el órgano Ejecutivo nacional y ratificados legislativamente—, se consideran como parte integrante del propio ordenamiento interno en su carácter de derechos humanos de fuente internacional, y en ese proceso de integración, que se ha logrado en la mayoría de los países latinoamericanos, lo más importante —y el desafío al que se enfrentan— es la efectiva materialización de los derechos humanos en cada Estado nacional.

Ahora, esa paulatina integración del sistema internacional americano a cada Estado nacional que lo conforma ha resultado en la formación de un conjunto de derechos humanos muy amplio y diversificado, y lo más

importante —y que nos atañe como tribunal constitucional— ha sido la vinculación de la justicia constitucional con la de carácter internacional, que ahora conforman un orden jurídico comunitario.

CBS: ¿De qué manera viene a transformar el panorama político mexicano —incluso la cultura política de las y los mexicanos— el hecho de que la exigencia de paridad de género para los partidos políticos constituya un principio constitucional?

CCD: La paridad de género transforma la participación política en general, al redimensionarla en todos sus ámbitos, porque a partir de su reconocimiento constitucional es exigible no sólo en los cargos de elección popular en forma vertical, sino inclusive horizontal, además de que también debe actualizarse en los cargos partidistas.

En efecto, el artículo 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la garantía de igualdad entre hombres y mujeres, y en correlación, el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución señala que los partidos políticos, además de tener como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, deben garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.

De esa forma, tal exigencia de base fundamental exige que en los procesos electorales se promuevan la presencia y el fortalecimiento político de las mujeres como elemento esencial para el desarrollo democrático de las instituciones del Estado.

Por tanto, debe tenerse presente que la paridad para cargos de legisladores se ha inscrito en el orden constitucional con el objetivo de alcanzar el adecuado equilibrio en la participación política de hombres y mujeres, particularmente en la integración de los cargos de elección popular, porque sólo así se logra la participación política efectiva en un plano de igualdad sustancial, con el objetivo de consolidarla como modelo de vida democrática.

De ahí que, desde ese ámbito, lo que se procura es un equilibrio razonable entre ellos, acorde con la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad de las personas sea real y efectiva, y de eliminar los obstáculos que impidan su pleno desarrollo y la verdadera participación de forma equilibrada de hombres y mujeres en la vida política, mandatos que suponen directivas de interpretación para los órganos jurisdiccionales.

CBS: ¿Qué desafíos implica para la impartición de justicia la exigencia de la paridad de género?, cuando en muchas comunidades indígenas del país existen usos y costumbres para la elección de gobernantes en los que la paridad no constituye un elemento necesario en el entramado que compone dichos procesos de selección.

CCD: En las comunidades indígenas prevalecen prácticas de usos y costumbres contrarias a los principios rectores de igualdad y de derechos humanos, así como la transgresión de tratados internacionales, al coartar la igualdad respecto a los derechos de mujeres y hombres de comunidades indígenas para acceder a los órganos de gobierno y participar de forma proactiva en las decisiones que favorezcan el desarrollo de sus comunidades.

En el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prohíbe la discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condiciones sociales, salud, religión, opinión, preferencias, estado civil o cualesquiera que atenten contra la dignidad humana, para evitar la anulación o el menoscabo de los derechos y principios fundamentales de los ciudadanos, sin dejar de lado que la Constitución federal señala que la nación se compone de una sociedad pluricultural, sustentada en sus pueblos indígenas y que conservan sus propias instituciones.

Es verdad que la Constitución federal señala que los pueblos y comunidades indígenas serán respetados en cuanto a su libre determinación y autonomía para elegir conforme a sus normas, usos y costumbres a sus autoridades, representantes y forma de gobierno, empero, esas activida-

des tradicionales deben estar acorde a los principios de igualdad y de pleno respeto a los derechos humanos, a la realidad en que se vive y en apego a la ley fundamental y tratados internacionales.

Los grandes desafíos que existen para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres conllevan impulsar medidas que favorezcan a una mayor presencia de mujeres en posiciones de poder y toma de decisiones en todos los ámbitos, con especial énfasis en la participación de las mujeres indígenas, de modo que cualquier costumbre debe interpretarse de acuerdo con la Constitución federal, convenios internacionales, derechos humanos y valores de la democracia.

Ello, porque el respeto a la autonomía de las comunidades indígenas encuentra como límite el respeto a los derechos humanos. De ahí que cualquier acto que vulnere los derechos de una minoría no se justifica con el argumento de la autonomía, de los sistemas normativos y de los usos y costumbres propios de comunidades de esa naturaleza, por lo cual el ejercicio de las prácticas consuetudinarias, por ningún motivo, puede validar la vulneración de los derechos humanos de las mujeres indígenas o impedir que se cumpla con el principio de paridad de género.

CBS: Con relación a la pregunta anterior, y pensando en los derechos de autodeterminación de los pueblos indígenas y los derechos de las mujeres a ser votadas en igualdad de condiciones que los varones, ¿cuáles son los criterios jurisprudenciales que, en su opinión, deben ponderarse y salvaguardarse al momento de tomar decisiones dictaminadoras?

CCD: La línea jurisprudencial que ha trazado la Sala Superior se dirige a tutelar la autodeterminación de los pueblos indígenas que está protegida por la Constitución.

En esa lógica, para la solución de casos en los que se encuentre inmersa una controversia relacionada con los derechos político-electorales de las mujeres en el marco de los sistemas normativos internos, se debe

partir de los estándares de protección de los derechos fundamentales que nuestra carta fundamental contempla.

Esto es, se debe buscar un balance entre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación —incluyendo sus derechos a elegir con sus propios esquemas a sus autoridades— y la necesidad de flexibilizar y facilitar el derecho de las mujeres a ocupar cargos públicos en su comunidad en igualdad de condiciones que los hombres.

El acto de equilibrio dependerá de las circunstancias de cada caso, tomando en consideración el respeto a las tradiciones de la comunidad, hasta el grado en que sean compatibles con el sustento adecuado de la protección de los derechos de las mujeres.

En la reciente reforma constitucional, de mayo de 2015, se ha determinado que ninguna práctica consuetudinaria puede devenir violatoria de derechos políticos. En mi perspectiva, esto se traduce en que los derechos humanos deben ser objeto de ponderación en asuntos en comunidades indígenas, dado que en estos sistemas normativos también deben prevalecer los derechos humanos.

CBS: Para el último proceso electoral, se creó una Sala Especializada responsable de atender controversias acerca de los procesos comunicativos vinculados al proceso electoral. En ese sentido, ¿qué significa para el sistema político-electoral la creación de la Sala Especializada?, y, además, en su opinión, ¿cómo puede el Tribunal fortalecer el modelo mexicano de comunicación política?

CCD: La reforma electoral redefinió la potestad sancionadora por medio de un binomio institucional entre el Instituto Nacional Electoral y la Sala Especializada.

Esta Sala se creó para resolver el procedimiento especial sancionador relativo a conductas que violen lo establecido en la base III, del artículo 41, o en el séptimo y octavo párrafos del artículo 134 de la Constitución

general, cuando se contravengan normas acerca de propaganda política o electoral, o constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Esto es, en la autoridad jurisdiccional recae ahora el conocimiento de las presuntas infracciones, determinar la probable responsabilidad de los imputados y, en su caso, aplicar las sanciones procedentes, mientras que la investigación de las conductas denunciadas corresponde al Instituto Nacional Electoral.

De las reglas expedidas con esa específica finalidad, se aprecia necesaria la intercomunicación entre el órgano administrativo y el jurisdiccional para resolver los procedimientos especiales sancionadores, porque el primero tramitará e investigará, mientras que el otro determinará la existencia de la infracción y la responsabilidad de los involucrados e impondrá la sanción correspondiente.

Con la judicialización de esta clase de procedimientos, se buscó que la potestad sancionadora recaiga en un órgano integrado por juzgadores idóneos, a partir de su profesionalización mediante la carrera jurisdiccional. De esa suerte, quienes resuelvan lo harán con visión de máximo respeto a los derechos humanos y a los principios constitucionales que se deben proteger y cumplir; de ahí que las garantías mínimas deban respetarse en los procedimientos cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.

De esta manera, con la reforma se buscó que la integración y la investigación se realicen a la brevedad, para que a la autoridad jurisdiccional le sea allegado el expediente con los elementos suficientes para resolver con prontitud.

Ello significa que el dictado de medidas para mejor proveer o la posibilidad de ordenar a la autoridad administrativa que realice determinadas investigaciones son actuaciones excepcionales, en atención a la obligación del Instituto Nacional Electoral de integrar, debidamente y con celeridad, el expediente para remitirlo a la autoridad jurisdiccional a la que se encomienda resolver.

El principal reto de la reforma radica en asegurar que cobren plena eficacia los derechos humanos referidos a las reglas y formalidades del de-

bido proceso y, al propio tiempo, reducir el ámbito de impunidad, a partir de que los procedimientos especiales sancionadores serán resueltos por la autoridad a la que se encomienda salvaguardar que todos los actos emitidos por las autoridades electorales, así como las conductas de los actores políticos, se sujeten al orden constitucional y legal, lo que permite que el juzgamiento se realice siempre teniendo en cuenta la obligación constitucional de respetar los derechos humanos de los sujetos involucrados y el cumplimiento de los principios constitucionales rectores de la materia.

Es importante señalar que un mandato fundamental que rige ahora a los órganos de impartición de justicia es el postulado de independencia, que se ve clarificado en el nombramiento de los magistrados de la Sala Especializada y que debe ser objeto de reflexión, tratándose de la entidad administrativa electoral que también debe gozar de ese resguardo, que no es un derecho de los jueces, sino de la sociedad misma.

CBS: Otra de las novedades que recientemente pueden observarse en el panorama político mexicano es la figura de los candidatos ciudadanos. ¿Qué perspectiva tiene de esa modalidad de participación política?

CCD: Significa una forma diferente de participación del ciudadano para acceder a los cargos públicos, haciendo efectiva otra vía para el derecho a ser votado, consagrado en el artículo 35 constitucional.

Los derechos políticos, al conllevar el principio de ciudadanía, tienen inmersos los derechos de participación política, que presuponen el ineludible carácter social y político del ser humano como integrante de una comunidad; de ahí que el permitir contender a un cargo público sin el apoyo de una fuerza política refresca nuestra democracia en construcción.

En efecto, las candidaturas independientes estuvieron positivizadas en la legislación mexicana a partir de 1918; empero, con el establecimiento hegemónico del sistema de partidos en 1946, se suprimieron de las normas electorales.

De ese modo, desde el 9 de agosto de 2012, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Carta Magna —entre otros, el artículo 35, fracción II—, se reconoció el derecho de los ciudadanos a participar como candidatos en los procedimientos electorales populares de forma independiente a los partidos políticos.

De ahí que la evolución reconocida del derecho al voto pasivo fuera de los partidos políticos o mediante candidaturas independientes denote un reto para su consolidación, a efecto de que adquiera una viabilidad que las fortalezca y convierta en verdaderas ofertas de participación ciudadana, distintas de las propuestas de los partidos políticos.

El ejercicio jurisprudencial de la Sala Superior coadyuva a que las candidaturas independientes, consolidadas en el orden normativo constitucional, realmente se materialicen.

CBS: Finalmente, y con relación a su cargo actual, ¿cuáles son las principales cuestiones que espera concretar durante el periodo que le corresponde como presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?, ¿qué aspectos o áreas del Tribunal le interesa fortalecer de manera significativa?, y, en definitiva, ¿cómo le gustaría que fuera definida esta etapa del Tribunal que hoy le toca presidir?

CCD: Sin duda, mi principal compromiso es consolidar las decisiones del Tribunal en la línea jurisprudencial hacia la protección más amplia de los derechos humanos.

Para ello, debe materializarse una especial sensibilidad para juzgar a partir de las normas nacionales, el *corpus iuris* internacional de derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En mi perspectiva, el enfoque fundamental debe darse a partir de los principios de transparencia y honradez consagrados en el artículo 134 de la Constitución mexicana.

Asimismo, deben afianzarse otros aspectos de la vida institucional: paridad en el ingreso y promoción en la carrera judicial, servicio civil de carrera en áreas administrativas, tránsito hacia la independencia de la Contraloría Interna, colaboración con instituciones especializadas en auditoría, entre otros.

En fin, dar un vuelco a la dinámica de transparencia y fiscalización vinculada con recursos públicos. Y todo este segmento de la actuación pública se debe compaginar con las decisiones judiciales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en mínima correspondencia.