

001224

**SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE
MÉXICO**

ESCRITO DE ALEGATOS FINALES

CASO 12.535

 **10 de marzo de 2008**

**SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO
ESCRITO DE ALEGATOS FINALES
CASO 12.535**

INDICE

GLOSARIO.....	4
I. INTRODUCCIÓN.....	5
I.1 Estructura de los alegatos finales del Estado.....	5
I.2. Elementos que el Estado ha presentado a lo largo del procedimiento que el Estado solicita a la H. Corte revisar con particular atención.....	12
II. EL ESTADO MEXICANO NO VIOLÓ EN MODO ALGUNO EL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN EL CASO 12.535.....	16
II.1. El derecho a un recurso efectivo (artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) a la luz de las obligaciones impuestas por los artículos 1 y 2 de la misma Convención.....	16
II.1.1. El JDC de la competencia del Tribunal Electoral es el recurso judicial efectivo para ejercer un control de constitucionalidad y legalidad de los actos que vulneren los derechos político-electorales, entre ellos, el de ser votado.....	20
II.1.1.1 Creación del juicio de protección electoral a manera de un amparo especializado en dicha materia.....	28
II.1.2. Accesibilidad del recurso a cualquier ciudadano.....	32
II.1.3. Sencillez del recurso.....	35
II.1.4. Rapidez en la resolución del JDC.....	39
II.1.5. Efectividad del recurso.....	40
II.2. El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es un recurso adecuado y efectivo para realizar un “control de convencionalidad” conforme con los tratados internacionales de derechos humanos.....	44

II.2.1. Análisis de los asuntos resueltos por el Tribunal Electoral, en los que se planteó el tema de las candidaturas independientes.....	46
II.2.2. Análisis de la efectividad del JDC en el contexto del presente caso.....	49
II.3. La configuración constitucional y legal del control de constitucionalidad y legalidad de los actos electorales es una facultad propia de cada sistema jurídico y entra dentro del margen de apreciación de los Estados.....	53
II.4. Alcance de la reforma electoral de 13 de noviembre de 2007 en relación con las atribuciones del Tribunal Electoral.....	62
III. EL ESTADO MEXICANO NO VIOLÓ EN MODO ALGUNO EL ARTÍCULO 23 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN EL CASO 12.535.....	65
III.1. Consideraciones generales sobre los alcances e implicaciones del artículo 23 de la Convención.....	65
III.2. La Comisión Interamericana concluyó que el Estado no violó el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el caso 12.535.....	68
III.3. Consideraciones adicionales del Estado con relación a los argumentos presentados por el peticionario en su ampliación de demanda y en la Audiencia del 8 de febrero de 2008 ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso 12.535.....	71
III.4. Las candidaturas independientes en la historia del proceso político mexicano.....	77
III.5. Alcance de la reforma electoral de 13 de noviembre de 2007 en relación con el tema de las candidaturas independientes.....	88
IV. PUNTOS PETITORIOS.....	92
V. ANEXO 1 ESTADÍSTICAS DE ASUNTOS RECIBIDOS EN SALA SUPERIOR DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.....	93

GLOSARIO

001227

Convención Americana sobre Derechos Humanos	Convención Americana
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución
Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano	JDC
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Tribunal Electoral
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte Interamericana
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Comisión Interamericana
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral	Ley de medios de impugnación electoral
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. COFIPE	Código Electoral
Suprema Corte de Justicia de la Nación. SCJN	Suprema Corte
Instituto Federal Electoral. IFE	IFE

I. INTRODUCCIÓN

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por resolución del 30 de noviembre de 2007, notificada al Estado el 7 de diciembre de 2007, otorgó a las partes en el caso 12.535 Jorge Castañeda Gutman, un plazo que vence el 10 de marzo de 2008, para presentar los alegatos finales escritos.

El alegato escrito final del Estado tiene tres objetivos. Primero, presentar a la Honorable Corte información relevante que profundiza y aclara los alegatos que el Estado hizo valer en la audiencia del 8 de febrero de 2008 con motivo del caso 12.535. Segundo, responder particularmente a las preguntas de los Honorables Jueces en la audiencia. Tercero, refutar información y conceptos presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión Interamericana), el peticionario, en su carácter de testigo y de presunta víctima, y sus representantes en la audiencia referida y a lo largo del procedimiento.

I.1 ESTRUCTURA DE LOS ALEGATOS FINALES DEL ESTADO

Los alegatos finales que se presentan están divididos en tres capítulos:

I.1.1. El primer capítulo demuestra fehacientemente que el Estado mexicano no violó en modo alguno el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el caso 12.535.

Los argumentos centrales que el Estado expone, demuestra y profundiza, sobre una base de actuación de los mecanismos jurisdiccionales, e incluso con información estadística son:

- La legislación mexicana contempla el recurso adecuado, efectivo y sencillo para proteger los derechos políticos de los ciudadanos, el cual debió haber sido agotado por el peticionario en este caso, como requisito *sine qua non* para poder recurrir a las instancias internacionales.
- El JDC cumple con las exigencias internacionales que lo convierten en el recurso idóneo para proteger la situación jurídica reclamada por el peticionario. Su función es la de impugnar actos o resoluciones de las autoridades que se estimen violatorios de los derechos político-electorales de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse para tomar parte en los asuntos políticos y de afiliarse a los partidos políticos.
- A través del JDC, el Tribunal Electoral realiza un control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, al revisar el apego de éstos a las normas de la Constitución Federal y a los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es Parte.

- Se demuestra fehacientemente que el JDC es acorde con los estándares establecidos en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con los estándares definidos por órganos jurisdiccionales internacionales.
- En efecto, el JDC es accesible a todo individuo que considere que el acto o resolución de una autoridad electoral ha violado sus derechos humanos. Ese JDC es también sencillo en su tramitación y rápido en su resolución. La efectividad del JDC radica igualmente en la ejecución de las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral, que es la autoridad final y cuyas resoluciones son definitivas e inatacables. El Tribunal Electoral dispone de los medios de apremio necesarios para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones.
- Es particularmente importante aclarar a la Ilustre Corte que, de acuerdo a la doctrina y a la jurisprudencia, el JDC es, en palabras del Dr. Héctor Fix Zamudio, *un instrumento paralelo al juicio de amparo* que tutela o garantiza los derechos fundamentales de naturaleza político- electoral, materia excluida legal y jurisprudencialmente de la tramitación del juicio de amparo. Como se precisa y aclara en este alegato, otros tratadistas definen simplemente a dicho JDC como un *amparo electoral*.
- Por ello, tal y como reconocen tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como el peticionario, el juicio de amparo, intentado por el propio peticionario, es improcedente en materia electoral.
- Como se ha dicho, el JDC, recurso al que debió acudir el peticionario, es resuelto por el Tribunal Electoral.
- El Tribunal Electoral, en tanto que tribunal constitucional especializado en materia electoral, posee las facultades necesarias para la protección judicial de los derechos humanos político- electorales de los ciudadanos.
- A través del JDC, el Tribunal Electoral estaba facultado para analizar y resolver sobre la pretensión última del peticionario, ésta era, como lo ha manifestado el propio peticionario, el ser postulado como candidato independiente a la Presidencia de la República y no necesariamente la declaración de inconstitucionalidad de una disposición del Código Electoral, como ahora argumenta.
- Contrario a lo que señala el peticionario, para la interposición del JDC sólo se requiere cumplir los requisitos que señala el artículo 79 de la Ley de Medios de Impugnación Electoral. Tales requisitos son: que el promovente sea ciudadano mexicano, quien deberá interponer el recurso por sí mismo y en forma individual, y deberá hacer valer

presuntas violaciones a los derechos de votar y ser votado, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica de los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

- El peticionario ha introducido un elemento de confusión, y así lo subrayó en la audiencia, al insistir en que el artículo 80 de la citada legislación electoral dispone supuestos para la interposición del JDC que lo habrían excluido de inicio al intentar ese recurso. Sin embargo, y como se demuestra fehacientemente en este alegato, la jurisprudencia del Tribunal Electoral confirma que para la tramitación del JDC sólo es necesaria la concurrencia de los elementos señalados en el párrafo anterior. Es decir, cualquier ciudadano tiene acceso a dicho JDC, cumpliendo los sencillos requisitos indicados. El Tribunal Electoral ha establecido que está facultado para suplir la queja o elementos de ella en determinadas circunstancias, para mejor desempeñar su papel protector de los derechos humanos presuntamente vulnerados.
- El Estado mexicano presenta amplia información, con base en la atención a casos específicos, que demuestra la actuación garantista del Tribunal Electoral, reflejada en sus resoluciones y jurisprudencia. Se demuestra, así, que este Tribunal Electoral se orienta con un criterio de protección de los derechos fundamentales de los individuos, en pleno cumplimiento del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Se incluyen también ejemplos que demuestran que el Tribunal Electoral, al analizar los casos que se le presentan, realiza un control de convencionalidad al interpretar las disposiciones electorales internas frente a los instrumentos internacionales de los que México es parte, prefiriendo la aplicación de éstos para permitir el ejercicio pleno de los derechos políticos de los ciudadanos, entre los que se encuentra el derecho a ser votado reclamado por el peticionario en este caso.
- La Comisión Interamericana y el peticionario han alegado erróneamente que sólo a través de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 175 del Código Electoral, hubiera sido atendida su pretensión de ser registrado como candidato a la Presidencia de la República. El Estado ha demostrado consistentemente la falsedad de este argumento, dado que mediante el JDC el peticionario podría haber hecho valer su pretensión y lograr que el Tribunal Electoral, en uso de sus facultades de tribunal constitucional especializado en materia electoral, revisara el caso concreto.
- En conclusión, se subraya que el peticionario debió haber agotado ante el Tribunal Electoral, el mencionado JDC que es el recurso adecuado y efectivo a disposición de los ciudadanos que alegan una violación a su

derecho a ser votado. Ello hubiera dado al órgano jurisdiccional la oportunidad de analizar su pretensión, independientemente de que, tal y como lo ha manifestado la Honorable Corte en su jurisprudencia constante, la efectividad de un recurso no depende de la certeza de un resultado favorable al demandante. Además, se presenta jurisprudencia que revela que, de conformidad con el derecho internacional general y con el derecho internacional de los derechos humanos, el individuo que reclama violaciones a sus derechos humanos debe agotar todos los recursos internos antes de acceder a la justicia internacional, siempre y cuando dichos recursos sean disponibles, adecuados y efectivos.

- Finalmente, es fundamental que la Honorable Corte tome en cuenta la actuación del Tribunal Electoral. Desde su creación en 1996 y hasta febrero de 2008, el Tribunal Electoral ha recibido 15,703 asuntos. De ellos, más de la mitad (8,803) han sido juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, resueltos en un tiempo promedio de trece días.
- Del número total de los juicios ciudadanos referidos, 3630 (41.23%) fueron admitidos; 4685 (53.22%) desechados o sobreseídos, y en 492 (5.58%) se falló en otro sentido. Entre los recursos admitidos, 1667 (45.92%) se estimaron fundados; 230 (6.33%) fundados en parte, y 1733 (47.74%) infundados.
- Finalmente, el Estado ha creído pertinente subrayar, como ya lo hizo en sus escritos a esa Honorable Corte, el alcance de la reforma electoral de 13 de noviembre de 2007 en relación con las atribuciones del Tribunal Electoral. La reforma significó, *un reconocimiento constitucional* a la manera en que el Tribunal Electoral venía resolviendo asuntos en los que los derechos político-electorales se veían restringidos por normas específicas de las leyes electorales. Desde antes de dicha reforma, el Tribunal Electoral ya conocía y resolvía este tipo de asuntos, incluso en tiempos anteriores a los hechos que originan el presente caso, de la manera en que, luego de la reforma, reconoce ahora expresamente la Constitución Federal. Además de elevar a rango constitucional el reconocimiento de las atribuciones ejercidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral, la reforma posibilitó que también las Salas Regionales del mencionado Tribunal pudieran llevar a cabo dichas tareas de control de constitucionalidad de las leyes electorales, por vía de la desaplicación en casos concretos de la disposición contraria a la Constitución. La reforma no tuvo por objeto otorgar nuevas atribuciones de las que antes hubiere carecido el Tribunal Electoral, sino reconocer en el texto constitucional funciones que por la vía de la interpretación conforme y la aplicación directa de normas contenidas en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano (como es el caso de la Convención Americana), había venido ejerciendo.

001232

I.1.2. El segundo capítulo demuestra fehacientemente que el Estado mexicano no violó en modo alguno el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el caso 12.535.

Los argumentos centrales que el Estado expone, demuestra y profundiza, sobre una base jurisprudencial e histórica son:

- El Estado ha demostrado, en las diversas etapas de este caso, que un sistema electoral que establece la postulación de candidatos por los partidos políticos no resulta *per se* violatorio de la disposición sobre derechos políticos de la Convención Americana.
- La jurisprudencia internacional reconoce la prerrogativa de los Estados para organizar libremente su sistema político, en donde se debe dar particular importancia a la “evolución política del Estado involucrado”. El Estado profundiza en la amplia jurisprudencia sobre este punto.
- De la misma forma, el Estado profundiza en la jurisprudencia que establece que los derechos políticos no son absolutos, por lo que pueden estar sujetos a limitaciones compatibles con criterios de razonabilidad, proporcionalidad y no discriminación, todos ellos regulados por el derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia en la materia.
- El Estado demuestra que la disposición del Código Electoral que establece la exclusividad que tienen los partidos políticos para presentar candidaturas a los cargos públicos de elección popular en el ámbito federal, no constituye violación alguna al derecho de voto pasivo consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana. Tal disposición es una modalidad de ejercicio de ese derecho político, congruente con los estándares internacionales en la materia, en términos de *legalidad, necesidad y proporcionalidad*.
- El artículo 23 de la Convención Americana debe ser leído sobre la base de un presupuesto fundamental: el derecho de los Estados Partes de dotarse de un sistema político propio. Una vez que el Estado se ha organizado políticamente, su sistema de elecciones no puede discriminar salvo por las causas expresamente previstas en el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana. En tal virtud, la regla establecida por el Código Electoral para la postulación de candidatos a través de un partido político no es contraria al derecho internacional. Por una parte, tal postulación no está prohibida por los estándares internacionales y, por lo demás, constituye uno de los principios fundamentales de todo sistema democrático representativo, que concibe a los partidos políticos como naturales intermediarios entre los

ciudadanos y los órganos representativos del Estado. Como sostiene Kelsen, "la democracia moderna, descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático".¹ Por otro lado, esa postulación a través de los partidos, es parte estructural de la organización del sistema político mexicano.

- El Estado revisa de nuevo las siete consideraciones y elementos que presentó la Comisión Interamericana en su informe 113/06, que demuestran también que el Estado mexicano no violó en perjuicio del peticionario el derecho de participación política a ser votado garantizado por el artículo 23 de la Convención Americana, ni tampoco el derecho a la igualdad ante la ley y a la consecuente no discriminación previsto por el numeral 24 de la misma.
- El Estado refuta uno a uno los argumentos y consideraciones del peticionario en sus escritos y en la audiencia del 8 de febrero de 2008, sobre presuntas violaciones al artículo 23 de la Convención Americana.
- Las modalidades de ejercicio del derecho de voto pasivo pueden entenderse a partir de la revisión histórica del proceso de transición a la democracia en México.
- Las modalidades del derecho a ser votado obedecen a necesidades políticas surgidas a lo largo de la evolución reciente de México, en el contexto de la democratización del régimen político.
- En 1977, se produjo la primera de las reformas electorales en el proceso de transición a la democracia en México. Esta reforma tuvo por objeto crear un sistema de partidos abierto y plural, que prácticamente no existía hasta entonces.
- Todas las reformas electorales sucesivas -las de 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996 y recientemente la de 2007-, han seguido los objetivos marcados por la reforma de 1977: abrir el sistema de partidos a todas las opciones políticas que demanda la pluralidad política de la sociedad. Esa es la forma específica que ha cobrado el proceso de democratización política en México.
- La reforma electoral de 1977 introdujo en el artículo 41 de la Constitución Federal el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como *entidades de interés público*, sujetando a los partidos políticos a obligaciones constitucionales y convirtiéndolos en instancias

¹ KELSEN, Hans, Esencia y valor de la democracia, Editorial Labor, Barcelona-Buenos Aires, 1934, pp. 35-36.

intermedias entre los órganos del Estado las organizaciones de carácter privado.

- De acuerdo con la Constitución Federal, los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, *contribuir a la integración de la representación nacional* y como organizaciones de ciudadanos, *hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público*.
- Las reformas electorales se han orientado también a lograr que los partidos políticos en su interior funcionen de manera democrática y con pleno respeto de los derechos políticos de los ciudadanos, ya sea como militantes y adherentes, o como meros simpatizantes de sus plataformas políticas.
- Esas reglas se han traducido en instancias de control de los procedimientos internos de los partidos políticos y de sanción del apego a la legalidad y a los principios democráticos a cargo del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral.
- El Estado presenta razones históricas y políticas para exponer que la conformación de un sistema de partidos representativo, plural y competitivo es el fundamento de la democratización del sistema político en México. En menos de treinta años, México ha transitado de un sistema llamado de *partido hegemónico* a otro de evidente pluralidad política.
- En conclusión, el régimen de partidos políticos que observa el sistema político mexicano no violenta de ninguna manera los derechos políticos de los ciudadanos, de conformidad con el artículo 23 de la Convención Americana.
- Finalmente, el Estado ha creído también pertinente subrayar el alcance de esa misma reforma electoral del 13 de noviembre de 2007, en relación con las candidaturas independientes. A este respecto, el Estado expone que dicha reforma registró una clara inconsistencia entre el artículo 41 Constitucional Federal que, como siempre estuvo establecido en la Constitución Federal, no establece monopolio de los partidos políticos para postular candidatos a nivel federal y el artículo 116 que sí establece tal monopolio, a nivel de las entidades federativas. Como lo han manifestado públicamente diversos legisladores en los debates en el Congreso de la Unión, se trató de una omisión legislativa. Debe subrayarse que el Congreso ha actuado con suma rapidez para rectificar esa omisión, en el sentido de reformar el artículo 116 de una manera armónica con el artículo 41 para que, como siempre consagró la Constitución, no exista monopolio en la presentación de candidaturas para los partidos políticos ni a nivel

federal ni a nivel local. En ese sentido, la legislatura del Estado de Yucatán, en ejercicio de su facultad de iniciativa de reformas constitucionales, presentó en diciembre de 2007, una propuesta para suprimir del recién modificado artículo 116, fracción IV inciso e), la prohibición de que en las entidades federativas sólo los partidos políticos pueden postular candidatos. A dicha propuesta se sumaron también iniciativas similares. Durante el mes de febrero de 2008, el Senado de la República dictaminó la iniciativa de reforma constitucional presentada por algunos senadores, que fue presentada el día 6 de marzo de 2008 pasado a su primera lectura y eventual aprobación al pleno de esa Cámara. Si bien este proyecto de reforma ya fue discutido en primera instancia en el Senado de la República y deberá seguir el proceso legislativo correspondiente, se evidencia la voluntad del legislador de eliminar de la Constitución cualquier impedimento para que, en ejercicio de sus atribuciones legislativas, los Congresos de los Estados, determinen incorporar o no la figura de las candidaturas independientes en el ámbito local, tal como está establecido para el ámbito federal.

I.1.3. Puntos petitorios

En la parte final del documento se presentan los cinco puntos petitorios del Estado. El Estado insiste en que aun cuando la Honorable Corte resuelva la revisión del fondo del caso 12.535 Jorge Castañeda Gutman, ese Ilustre Tribunal reconozca que a lo largo del proceso ante el Sistema Interamericano, en este caso particular, el propio Estado ha presentado elementos contundentes que demuestran que los hechos que alegan el peticionario y sus representantes no constituyen de ninguna manera violaciones a sus derechos humanos.

I.2 ELEMENTOS QUE EL ESTADO HA PRESENTADO A LO LARGO DEL PROCEDIMIENTO QUE EL ESTADO SOLICITA A LA H. CORTE REVISAR CON PARTICULAR ATENCIÓN.

Además de los alegatos finales que se centran en los puntos referidos, el Estado solicita a la Honorable Corte la revisión detenida del expediente del caso 12.535 Jorge Castañeda Gutman, pues las consideraciones aquí vertidas y las hechas valer en la audiencia pública del 8 de febrero de 2008, han sido expuestas *in extenso* y con todo detalle en los documentos presentados ante la Comisión Interamericana y ante la Honorable Corte.

En adición a los alegatos que se han sinterizado más arriba, expuestos a lo largo del procedimiento y profundizados en este documento, el Estado solicita a la Corte tomar en cuenta particularmente otros elementos que han sido expuestos ampliamente por el Estado.

I.2.1 Excepciones preliminares

Tanto en la respuesta a la demanda de la Comisión Interamericana en el caso 12.535, como durante la audiencia del 8 de febrero de 2008, el Estado ha presentado elementos contundentes para demostrar la existencia de al menos cinco obstáculos jurídicos y fácticos que constituyen excepciones preliminares que impiden que la Corte conozca del presente asunto.

Primero: El peticionario presentó una solicitud para ser inscrito como candidato para la elección presidencial fuera de los plazos legales previstos para tal efecto que, de ser atendida, hubiese permitido inscribir al peticionario como candidato para un proceso electoral entonces inexistente, en detrimento, además, de la equidad e igualdad jurídica en el proceso electoral².

Durante la audiencia del pasado 8 de febrero de 2008, el peticionario aceptó que su solicitud para ser registrado como candidato para la elección a la Presidencia de la República fue presentada en forma extemporánea, veintiún meses antes de que iniciara el plazo señalado por la ley.

Segundo: El Estado dio a conocer oportunamente al peticionario, a través de la Comisión Interamericana, el momento y la instancia adecuados para atender su solicitud, además de que se le informó que, de presentar una solicitud de registro en los plazos que marca la ley, sería el Consejo General del Instituto Federal Electoral y, en su caso, el Tribunal Electoral quienes conocerían y decidirían sobre sus planteamientos³.

No obstante, el peticionario no se presentó a la etapa válida de registro de candidatos para la elección presidencial, con lo cual impidió a las instancias señaladas poder ejercer sus atribuciones y pronunciarse sobre el asunto

El Estado ha insistido, por tanto, en la incompetencia de la Comisión Interamericana en primera instancia y de la Honorable Corte en segunda instancia para conocer de este caso, por la ausencia absoluta y deliberada del peticionario en el proceso electoral.

Tercero: El peticionario hizo valer, de manera deliberada, un recurso inadecuado para la protección de sus derechos supuestamente afectados.

² Respuesta de los Estados Unidos Mexicanos a la demanda interpuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y al escrito del peticionario, ante la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso 12.535. 11 de septiembre de 2007, págs 6, 7, 12, 13 y 14. Respuesta del Estado a partes pertinentes del peticionario ante la COMISIÓN INTERAMERICANA, 17 de enero de 2006, párrafos 13-16. Escrito del Estado presentado a la COMISIÓN INTERAMERICANA por el que emite sus observaciones sobre admisibilidad y fondo, 6 de abril de 2006, págs 30-33.

³ Respuesta del Estado a las medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana, 27 de octubre de 2005. pág 3.

001237

El juicio de amparo ha sido y es improcedente expresamente en materia electoral y, por lo tanto, es un recurso inadecuado para la protección de los derechos humanos de índole político electoral, en términos del artículo 25 de la Convención Americana.⁴

Cuarto: La improcedencia del amparo en materia electoral no implica la inexistencia de un recurso adecuado y eficaz que el peticionario debía agotar antes alegar en instancias internacionales la presunta violación a sus derechos políticos.

El JDC, de la competencia del Tribunal Electoral, es el recurso adecuado y efectivo que debió agotar el peticionario para proteger la situación jurídica supuestamente infringida.⁵

En efecto, en la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, fue creado un recurso judicial equivalente al amparo para suplir el vacío jurisdiccional que en ese momento existía. El JDC fue diseñado expresamente para proteger los derechos humanos de índole político electoral y se tramita ante el tribunal constitucional especializado en materia electoral que es el Tribunal Electoral.

En tal virtud, no se explica por qué el peticionario hizo valer un recurso a todas luces inadecuado para la protección de sus derechos presuntamente afectados.

Al no haber agotado el peticionario el recurso adecuado y efectivo que contempla la legislación mexicana para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, la demanda y ampliación a la demanda no cumplen con los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 46 de la Convención Americana, ya que no se actualiza el requisito de previo agotamiento del recurso jurídico interno idóneo para la protección de los derechos humanos presuntamente afectados.

⁴ Respuesta de los Estados Unidos Mexicanos a la demanda interpuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y al escrito del peticionario, ante la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso 12.535. del 11 de septiembre de 2007, páginas 25-34. Respuesta del Estado a partes pertinentes del peticionario ante la COMISIÓN INTERAMERICANA, 17 de enero de 2006, párrafos 35-68. Escrito del Estado presentado a la COMISIÓN INTERAMERICANA por el que emite sus observaciones sobre admisibilidad y fondo, 6 de abril de 2006, págs 2-8.

⁵ Respuesta de los Estados Unidos Mexicanos a la demanda interpuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y al escrito del peticionario, ante la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso 12.535. del 11 de septiembre de 2007, páginas de 20 a 24. Respuesta del Estado a partes pertinentes del peticionario ante la COMISIÓN INTERAMERICANA, 17 de enero de 2006, párrafos 35-68. Escrito del Estado presentado a la COMISIÓN INTERAMERICANA por el que emite sus observaciones sobre admisibilidad y fondo, 6 de abril de 2006, págs 2-8.

Quinto: En virtud de las evidencias fácticas y jurídicas presentadas por el Estado, la Comisión Interamericana debió haber declarado la inadmisibilidad de la petición con fundamento en el artículo 47 de la Convención Americana.

El Estado ha demostrado que la Comisión Interamericana no sólo procedió en contra de las reglas expresas de tramitación de peticiones individuales previstas en la Convención Americana, sino que, además, actuó de manera irregular en la forma en que tramitó y decidió el asunto, apresurando y acortando plazos, juntando indebidamente admisibilidad y fondo, todo ello en detrimento de la defensa adecuada que debe permitirse al Estado en este tipo de procedimientos⁶.

I.2.2 Fondo

El Estado solicita a la Ilustre Corte tomar en cuenta los argumentos expuestos a lo largo de todo el procedimiento del caso 12.535 Jorge Castañeda Gutman, que se profundizan en el documento de alegatos finales que ahora se presenta atendiendo, incluso, las preguntas planteadas por las Honorables señoras y señores Jueces durante la audiencia.

I.2.3 Improcedencia de las pretensiones de reparación del peticionario

El Estado solicita a la Ilustre Corte tomar en cuenta la amplia argumentación presentada por el Estado a lo largo del procedimiento del caso 12.535 Jorge Castañeda Gutman que demuestra que, al no existir violaciones a la Convención Americana imputables al Estado mexicano, éste no se encuentra obligado a reparar los presuntos daños reclamados por el peticionario.⁷

⁶ Respuesta de los Estados Unidos Mexicanos a la demanda interpuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y al escrito del peticionario, ante la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso 12.535. del 11 de septiembre de 2007, páginas 35-57.

⁷ Respuesta de los Estados Unidos Mexicanos a la demanda interpuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y al escrito del peticionario, ante la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso 12.535, del 11 de septiembre de 2007, páginas 128-137.

001239

II. EL ESTADO MEXICANO NO VIOLÓ EN MODO ALGUNO EL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN EL CASO 12.535

II.1 El derecho a un recurso efectivo (artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) a la luz de las obligaciones impuestas por los artículos 1 y 2 de la misma Convención.

El JDC, de la competencia del Tribunal Electoral, es un recurso judicial adecuado y efectivo, en términos de los artículos 25 y 46 de la Convención Americana y de su interpretación por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En consecuencia, en el presente caso no se configura violación al derecho a un recurso efectivo.

En efecto, el JDC es el recurso adecuado y efectivo que debió utilizar el peticionario para cuestionar la negativa de registro como candidato independiente al cargo de Presidente de la República y para que, en caso de resultar fundada su pretensión, se restituya su derecho vulnerado, sin necesidad de declarar la inconstitucionalidad del artículo 175 del Código Electoral.

De conformidad con los estándares internacionales que ha desarrollado la Corte Interamericana respecto de la eficacia de los recursos judiciales internos, un recurso es adecuado si su función dentro del sistema de derecho interno es idónea para proteger la situación jurídica infringida y, es efectivo cuando es capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.⁸

El JDC es un recurso adecuado, porque su función dentro del sistema jurídico mexicano es impugnar actos o resoluciones de las autoridades, que se estimen violatorios de cualquiera de los derechos político-electorales de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

En las circunstancias del presente asunto, el JDC resultaba adecuado porque el peticionario precisamente impugnó un acto de autoridad electoral que consideró vulneraba su derecho a ser votado, esto es, la negativa de su registro como candidato independiente a la Presidencia de la República. Por consiguiente, el medio de impugnación idóneo para cuestionar tal actuación era el JDC y no el juicio de amparo que, por disposición legal expresa (art. 73, fracción VII de la ley de Amparo), resulta improcedente para impugnar actos de naturaleza eminentemente político-electoral.

⁸ Ver entre otros, Corte Interamericana. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 63-64, 66-68.

El JDC señalado resulta, además, efectivo toda vez que, de ser procedente, produciría el resultado para el que ha sido concebido, esto es, garantizar los derechos político-electorales del ciudadano y reparar la violación alegada. Así lo dispone el artículo 84, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios de Impugnación Electoral, al señalar que las sentencias que resuelvan el fondo del JDC, serán definitivas e inatacables y podrán tener los efectos siguientes: a) confirmar el acto o resolución impugnado, o b) revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado.

Es por demás obvio que la “efectividad” de un recurso no depende de la certeza de un resultado favorable a las pretensiones del demandante.⁹

El conjunto de recursos que ofrece el derecho interno puede cumplir con las exigencias del artículo 25 de la Convención Americana y en el caso presente, existe un recurso para analizar la constitucionalidad y legalidad del acto de autoridad cuestionado, con base, incluso, en el derecho internacional de los derechos humanos.

Además, el Tribunal Electoral ha velado porque el juicio ciudadano opere de manera efectiva a través de criterios interpretativos de naturaleza garantista, en cumplimiento de su deber consagrado en el artículo 2 de la Convención Americana. La Corte Interamericana ha precisado que no se puede presumir con ligereza el incumplimiento de un Estado con su obligación de proporcionar recursos internos eficaces,¹⁰ pues no basta, como lo ha reconocido también la Comisión Interamericana, la simple duda respecto a la efectividad de un recurso para eximir a los peticionarios de la obligación de agotarlo.¹¹

Además, no existen elementos que permitan suponer que la tramitación del JDC, en el contexto del presente caso, hubiera estado subordinada a exigencias procesales que lo hicieran inaplicable, pues, incluso, el juicio permite la suplencia en las deficiencias u omisiones de los agravios, en conformidad con el artículo 23 de la Ley de Medios de Impugnación Electoral.¹²

⁹ Corte Interamericana, *Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, pár. 83

¹⁰ Ver entre otros, Corte Interamericana. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, pár. 60.

¹¹ COMISIÓN INTERAMERICANA, Informe No. 89/03, Petición 12.303, Inadmisibilidad, Mariblanca Staff Wilson y Oscar E. Ceville R., Panamá, 22 de octubre de 2003, pár. 49; Informe No. 87/03, Petición 12.006, Inadmisibilidad, Oscar Siri Zúñiga, Honduras, 22 de octubre de 2003, párrs. 43 y 44.

¹² Artículo 23.- 1. Al resolver los medios de impugnación establecidos en esta ley, la Sala competente del Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos. 2. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en el Título Quinto del Libro Segundo y en el Libro Cuarto de

Asimismo, la exigencia de determinados requisitos de procedibilidad del JDC tampoco permite concluir respecto de su falta de idoneidad o sobre su supuesta ineficacia pues la Corte Interamericana ha reconocido que los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado:

“La Corte considera que en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre las cuales se encuentran también las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a las mismas. Por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole. De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, *no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado.*”¹³

Tampoco existen elementos que permitan suponer que en la tramitación del JDC exista un riesgo de retardo injustificado o que no se sustancie dentro de lo que debe ser un plazo razonable, pues, en promedio, la estadística indica que un juicio de tal naturaleza lleva alrededor de trece días en su sustanciación y resolución, con lo cual se garantiza no sólo la reparabilidad de la posible violación alegada, sino también el carácter definitivo de las distintas etapas electorales que salvaguardan la certeza del proceso electoral.

Además, el JDC se encuentra disponible y accesible a todo ciudadano, toda vez que el Tribunal Electoral es un tribunal independiente e imparcial de carácter permanente. Incluso, durante los procesos electorales, todos los días y horas son hábiles, en los términos del artículo 7 de la Ley de Medios de Impugnación Electoral.

Finalmente, atendiendo al criterio desarrollado por la Corte Interamericana en el sentido de que el derecho de acceso a la justicia supone la existencia de mecanismos efectivos para ejecutar las sentencias que se emitan, de manera que

este ordenamiento, no se aplicará la regla señalada en el párrafo anterior. 3. En todo caso, si se omite señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, el órgano competente del Instituto o la Sala del Tribunal Electoral resolverán tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto.

¹³ Caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, Sentencia de 24 de noviembre de 2006, Serie C No 158, pár. 126.

001242

se protejan efectivamente los derechos declarados en la Convención,¹⁴ se considera que el JDC que se analiza es efectivo respecto de la ejecución de las sentencias del Tribunal Electoral, dado que es autoridad final y sus sentencias son definitivas e inatacables. Además, la legislación electoral permite la aplicación de medios de apremio y correcciones disciplinarias para asegurar el cumplimiento de las sentencias que dicte (Arts. 26 y 32 de la Ley de Medios de Impugnación Electoral).

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha sostenido el criterio siguiente:

EJECUCIÓN DE SENTENCIA. LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA COMPRENDE LA REMOCIÓN DE TODOS LOS OBSTÁCULOS QUE LA IMPIDAN. El derecho a la tutela judicial establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no comprende tan sólo la dilucidación de controversias, sino que la exigencia de que la impartición de justicia se efectúe de manera pronta, completa e imparcial, incluye la plena ejecución de todas las resoluciones de los tribunales. Ahora bien, de la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, establecida en el artículo 128 de la propia Constitución federal para todo funcionario público, deriva la obligación de éstos de acatar, cabal, inmediata y puntualmente los fallos que dicten las autoridades jurisdiccionales, a efecto de hacer efectivo el mencionado derecho fundamental. De lo anterior se sigue que el derecho constitucional a la tutela jurisdiccional efectiva, implica que la plena ejecución de una resolución comprende la remoción de todos los obstáculos que impidan la ejecución, tanto iniciales como posteriores y, en su caso, la realización de todos los actos necesarios para la ejecución, así como los derivados de una desobediencia manifiesta o disimulada, por un cumplimiento aparente o defectuoso. En consecuencia, para la remoción de los obstáculos, tanto iniciales como posteriores a la ejecución, *los justiciables no están obligados a instar un nuevo proceso de conocimiento que tenga como fondo el mismo litigio resuelto y elevado a la categoría de cosa juzgada, máxime cuando exista una persistente actitud por parte de determinadas autoridades, dirigida a incumplir u obstruir lo ordenado en la sentencia de mérito.*¹⁵

¹⁴ Corte Interamericana. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, pág. 82.

¹⁵ Tesis relevante S3EL 097/2001. Al respecto, la SJCN, ha confirmado el carácter definitivo e inatacable de las sentencias del TRIBUNAL ELECTORAL, al emitir el siguiente criterio: CONGRESOS LOCALES. CARECEN DE FACULTADES PARA DECLARAR POR SÍ Y ANTE SÍ LA NULIDAD DE RESOLUCIONES DICTADAS POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Aun cuando los Congresos de los Estados pueden ejercer libremente las facultades que sus Constituciones y leyes les otorguen, considerando que el artículo 99 de la Constitución General de la República establece que las

Lo anterior permite concluir que el JDC es un recurso judicial adecuado y efectivo para impugnar la constitucionalidad y legalidad de actos de naturaleza político-electoral que vulneren, entre otros, el derecho a ser votado.

Para justificar las afirmaciones anteriores, se expresan, además de las ya formuladas, las siguientes consideraciones:

II.1.1. El JDC de la competencia del Tribunal electoral es el recurso judicial efectivo para ejercer un control de constitucionalidad y legalidad de los actos que vulneren los derechos político-electorales, entre ellos, el de ser votado.

En México, el régimen de justicia electoral vigente, es resultado de una serie de reformas, entre las que destaca la de 1996, no sólo por sus alcances (se reformaron 16 artículos constitucionales y se adicionaron 3) y el amplio consenso que la respaldó, sino porque con ella se concretó el tránsito de un contencioso electoral de naturaleza preponderantemente política (1824 a 1993), caracterizado por el sistema de autocalificación política a cargo del Poder Legislativo, a otro eminentemente jurisdiccional.

En efecto, entre los logros alcanzados con esta reforma y su consecuente adecuación en la legislación secundaria, destacó la incorporación del tribunal electoral existente hasta entonces (el Tribunal Federal Electoral), al Poder Judicial de la Federación (el ahora Tribunal Electoral), con lo que se fortaleció el pleno respeto de su autonomía y la independencia e imparcialidad de sus integrantes. Desde entonces, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, órgano especializado del Poder Judicial (artículo 99 de la Constitución Federal, e instancia terminal en cuanto al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad respecto de leyes de la materia, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional.

El establecimiento de un control jurisdiccional estricto de la constitucionalidad en materia electoral, trajo aparejada la creación de un sistema de medios de impugnación encaminado a garantizar la adecuación constitucional y legal de todos los actos y resoluciones electorales, que generó un nuevo estadio de

resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son definitivas e inatacables y deben cumplirse, cualquier actuación de las Legislaturas Locales en contrario resulta violatoria de los artículos 17 y 99 de la Constitución Federal, toda vez que de no ser así, cualquier Congreso Local con la simple modificación de sus leyes, violentando la autoridad de cosa juzgada, nulificaría un medio de control constitucional, cuya finalidad es precisamente preservar la regularidad constitucional; aunado a que no se advierte la existencia de facultad constitucional alguna para que esos poderes locales, por sí y ante sí, declaren la nulidad de una resolución dictada por la referida Sala Superior. Tesis: P./J. 62/2001, No. Registro: 190,004, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIII, Abril de 2001, Página: 748.

desarrollo a los primeros mecanismos de defensa con vocación jurisdiccional, cuyo antecedente principal lo encontramos hacia 1977 con el recurso de reclamación que podía interponerse ante la Suprema Corte CJN.

Entre los medios impugnativos que resultaron de la reforma constitucional en comento, se encuentra el JDC, que surgió como consecuencia de la posición tradicionalmente adoptada por la Suprema Corte que, desde el siglo XIX, consideró que el juicio de amparo no era un instrumento útil para la protección de derechos políticos,¹⁶ porque en aquella época éstos no se consideraban garantías individuales¹⁷ y puesto que el juicio de amparo tenía por objeto resolver las controversias que se suscitaban por leyes o actos de cualquier autoridad, que violaran tales garantías, la demanda de amparo interpuesta contra las violaciones a los derechos políticos resultaba improcedente toda vez que, estrictamente, no implicaba violaciones de las referidas garantías individuales.¹⁸

El criterio judicial fue posteriormente acogido en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, el cual prescribe claramente que el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, independientemente de la pretensión última del actor.

En este escenario, ante la posición de la Suprema Corte y la necesidad de que los ciudadanos contaran con un medio de control constitucional, a través del cual pudieran hacer valer violaciones a sus derechos de votar, ser votados, asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país, y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, se crea el JDC, que puede considerarse como un instrumento paralelo al juicio de amparo en su función de instrumento procesal que tutela o garantiza los derechos fundamentales de naturaleza político-electoral.

En opinión de Héctor Fix Zamudio, quien fungió por doce años como Juez y varios como Presidente de la Honorable Corte Interamericana: "la jurisprudencia que se inició en el siglo anterior en la Suprema Corte de Justicia hizo la distinción entre los derechos civiles y los de carácter político, inspirada en la separación del derecho público norteamericano entre civil rights y political rights, pero se confundió a los primeros con las garantías individuales o derechos del hombre, y

¹⁶ Por *derechos políticos*, la Corte entendía aquellos que implicaban acciones encaminadas a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su funcionamiento, todo acto que tendiera a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, o destruir la existencia de los mismos. Cfr. Tesis Aislada DERECHOS POLITICOS, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XIII, Página: 824.

¹⁷ Jurisprudencia DERECHOS POLITICOS. IMPROCEDENCIA, *Apéndice 2000*, Tomo VI, Común, Tesis: 160, Página: 131.

¹⁸ Tesis aislada DERECHOS POLITICOS, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo VII, Página: 1468

por ello se consideró que los derechos políticos no podían ser objeto de tutela por el mismo derecho de amparo.”¹⁹

En efecto, desde el siglo XIX y durante el siglo XX e incluso hasta la fecha, se ha mantenido al juicio de amparo ajeno a la tramitación de casos de índole política y en especial electoral, tendencia confirmada por el Estado al momento en que consolida al JDC en el Tribunal Electoral, y este último como todo tribunal, ha venido ajustando su jurisprudencia al contexto del caso concreto y de ahí que haya imperado una visión garantista de los derechos políticos.

Algunos de los criterios que ha sostenido el Poder Judicial de la Federación sobre este particular durante el siglo XX, evidencian lo anterior:

“Derechos Políticos. Improcedencia. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.”²⁰

“Derechos Políticos, amparo improcedente por violación de. De conformidad con el artículo 73, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, debe estimarse improcedente el juicio de garantías enderezado contra la resolución de un Tribunal Electoral, que haya tenido por efectos el de que se extendiera constancia de representación proporcional en favor del partido que obtuvo mayoría y la cancelación de la constancia de un regidor de representación proporcional, pues esa clase de resoluciones sólo podría infringir derechos políticos, mismos que no pueden ser objeto del amparo, que ha sido instituido para salvaguardar las garantías individuales.”²¹

“Derechos políticos, improcedencia del juicio de amparo respecto de los actos que afectan los. Por disposición legal, el juicio de amparo es improcedente respecto de los derechos políticos, ya que el artículo 103, fracción I, de la Constitución, establece

¹⁹ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 4ª edición, México, UNAM-Porrúa, 2005, p. 910.

²⁰ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo en revisión 185/88. Hugolino González Méndez y otros. 23 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Jorge Patlán Origel. **Registro No.** 211359; **Localización:** Octava Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; XIV, Julio de 1994; Página: 546; Tesis Aislada; Materia(s): Común.

²¹ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO. Improcedencia 6/89. Pablo Emilio Madero Belden y coagraviado. lo. de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Leandro Fernández Castillo. Secretario: Daniel Cabello González. **Registro No.** 228304; **Localización:** Octava Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito ; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989; Página: 269; Tesis Aislada; Materia(s): Común, Constitucional

claramente la procedencia del juicio de garantías contra actos que vulneren garantías individuales, que son diversas de los derechos políticos y, por otra parte, el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo, determina la improcedencia del juicio de garantías contra actos como el que se reclama en la especie; cabe señalar, además, que si la Constitución hubiera querido que quedaran involucrados los derechos políticos entre los actos por los que procediera el amparo, así lo hubiera determinado expresamente y, no como pudiera pretenderse, en el sentido de que por no estar excluidos, deben considerarse incluidos, dado que ninguna razón lógica hay para estimarlo de esta forma, pues es sabido que para que pueda hacerse uso de una vía legal, el caso que pretenda someterse a su resolución debe estar expresamente previsto para ser resuelto por esa vía.”²²

“Derechos políticos, amparo improcedente por violación a. De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales, aquéllas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano; por lo que cualquiera infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del juicio constitucional; supuesto que no constituye violación de una garantía individual.”²³

“Derechos políticos, amparo improcedente por violación a. La afectación de estos derechos no puede ser reclamada en el juicio constitucional, que está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales, consignadas en los veintinueve primeros artículos de la Constitución Federal, y no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos”.²⁴

En virtud de lo anterior, es incontrovertible que el amparo en materia electoral es improcedente y, por lo tanto, no es el recurso adecuado que en términos del

²² TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO. Improcedencia 13/83. Leopoldo de Gyves de la Cruz y otros. 13 de octubre de 1983. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Barredo Pereira. Secretaria: Araceli Cuéllar Mancera. Registro No. 249452. Localización: Séptima Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; 175-180 Sexta Parte; Página: 79; Tesis Aislada; Materia(s): Administrativa.

²³ Amparo en revisión 5588/73. Wilbert Chi Góngora y otros. 19 de noviembre de 1974. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Enrique Martínez Ulloa. Genealogía: Informe 1983, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 41, página 407. Registro No. 232969; Localización: Séptima Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; 71 Primera Parte; Página: 21; Tesis Aislada; Materia(s): Constitucional.

²⁴ Amparo en revisión 5588/73. Wilbert Chi Góngora y otros. 19 de noviembre de 1974. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Enrique Martínez Ulloa. Registro No. 232971; Localización: Séptima Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; 71 Primera Parte; Página: 23; Tesis Aislada; Materia(s): Constitucional

artículo 46 de la Convención Americana debía ser agotado en el presente caso de índole político-electoral, al existir un medio de impugnación concreto para la defensa de los derechos que se dilucidan ante esta Corte, con lo que no se configuró el requisito del previo agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna.

Los argumentos y elementos de prueba, Constitución, leyes, jurisprudencia y casos concretos, que presentó el Estado en su momento ante la Comisión y que amplió ante la Honorable Corte, demuestran que el peticionario pretendió que se considerara satisfecho el previo agotamiento de los recursos internos al acudir a un recurso improcedente *ab initio*.

La evidente improcedencia del amparo en asuntos electorales no implica *ipso facto* la inexistencia de otros recursos que deban agotarse, pues había un instrumento de protección específico que inexplicablemente se dejó de lado.

La opinión de Héctor Fix Zamudio es ilustrativa a este respecto cuando señala:

“... Un sector de la doctrina sostuvo, con anterioridad a las reformas de 1996, la necesidad de ampliar la procedencia del juicio de amparo hacia algunos de estos derechos (derechos políticos de carácter individual). Fue un acierto, por tanto, que se estableciera el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para tutelar procesalmente dichos derechos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como un instrumento paralelo al juicio de amparo que como se ha visto, tradicionalmente no procede para la tutela de los derechos políticos.”²⁵

En virtud de lo anterior, no se explica por qué el peticionario hizo valer un recurso a todas luces inadecuado para la protección de sus derechos presuntamente afectados, sobre todo si se tiene en cuenta que la Comisión Interamericana en su informe de admisibilidad y fondo número 113/06: aceptó finalmente la posición del Estado Mexicano sobre este punto, en el párrafo 107, al señalar:

“107. En la decisión de rechazo del amparo, la propia Corte Suprema (sic) sostuvo que dicho recurso no permite la discusión de cuestiones electorales debido a la prohibición del artículo 73, fracción VII de la Ley de Amparo. La CIDH comparte el criterio del Estado mexicano en el sentido de que el amparo no era el recurso que debía ser agotado en este caso. En su presentación ante los tribunales mexicanos, Jorge Castañeda Gutman también impugnó la constitucionalidad de esta limitación, pero la Suprema Corte la

²⁵ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 4ª edición, México, UNAM-Porrúa, 2005, p. 913.

ratificó, *debido a que en materia electoral había un órgano especial y un procedimiento particular*".(énfasis agregado)²⁶

Cabe señalar que la Comisión Interamericana, en el caso del señor José Antonio Aguilar Angeletti vs. Perú, delimitó los alcances de su actuación frente a las decisiones de los tribunales constitucionales, en especial cuando un peticionario manifestaba violaciones a la Convención Americana, por no estar de acuerdo con el sentido de la decisión de dicho Tribunal.²⁷

En dicho asunto, el peticionario se quejaba de una presunta violación, entre otros, al artículo 25 de la Convención Americana, por la supuesta interpretación de la legislación interna por parte del Tribunal Constitucional de la que derivó la denegación del conocimiento de fondo del recurso de amparo que había interpuesto.

En esa ocasión, la Comisión afirmó que ha sostenido reiteradamente que:

"Conforme al preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la protección internacional que otorgan los órganos del sistema regional es de carácter complementario. En consecuencia, la Comisión no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar supuestos errores de hecho o de derecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia, salvo que existiera evidencia inequívoca de vulneración de las garantías del debido proceso consagradas en la Convención Americana."(énfasis agregado)²⁸

En este sentido determinó que *"...no corresponde analizar la presunta responsabilidad internacional del Estado peruano sobre la base de la interpretación que el Tribunal Constitucional habría efectuado de la legislación interna aplicable a la procedencia del recurso de amparo. La interpretación de la ley, el procedimiento pertinente y la valoración de la prueba, es entre otros, el ejercicio de la función de la jurisdicción interna, que no puede ser remplazado por la CIDH"*. (énfasis agregado)

El Estado confirma que si, en el asunto del señor Castañeda, el amparo no es el recurso adecuado, ello no significa que los derechos humanos de índole político-electoral estén desprotegidos, pues existe un recurso específico de la misma entidad e importancia, como es el JDC o amparo en materia electoral, ante un

²⁶ Párrafo 107 informe de admisibilidad y fondo número 113/06 COMISIÓN INTERAMERICANA

²⁷ Ver Informe de Inadmisibilidad número 27/2007, relativo a la petición 12.217 de José Antonio Aguilar Angeletti vs. Perú, de 9 de marzo de 2007.

²⁸ Ver Informe de Inadmisibilidad número 27/2007, relativo a la petición 12.217 de José Antonio Aguilar Angeletti vs. Perú, de 9 de marzo de 2007.

Tribunal Constitucional especializado, como es el Tribunal Electoral, de acuerdo con lo que se acredita en el siguiente punto.

El Tribunal Electoral, por las atribuciones que posee y que ejerce es un Tribunal Constitucional especializado en materia electoral, que tiene a su cargo la protección judicial de los derechos humanos de índole político electoral de todo ciudadano.

Aunado al carácter de amparo en materia electoral que posee el juicio de protección de derechos político electorales, no deben perderse de vista las implicaciones de la jerarquía y las atribuciones del Tribunal Electoral.

La misma tradición jurídica de mantener apartada a la Suprema Corte de asuntos de índole político-electoral, llevó al establecimiento de una jurisdicción especializada en la materia que tiene en su cúspide al Tribunal Electoral, con atribuciones de control de constitucionalidad y legalidad, que, además, se ha distinguido por ser un tribunal garantista en materia de derechos humanos, y que aplica el derecho y la jurisprudencia internacionales en la materia.

El Tribunal Electoral, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución Federal, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución Federal, referente a las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales federales y locales, las que son competencia exclusiva de la Suprema Corte, a partir precisamente de la reforma de 1996.

Dicho Tribunal Electoral está integrado por una sala superior y cinco salas regionales, y los magistrados que las componen son designados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte.

De conformidad con el artículo 41, fracción IV de la Constitución Federal, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se prevé un sistema de medios de impugnación en los términos que señala la Constitución Federal y la ley. Dicho sistema da definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de la Constitución Federal.

Por su parte, el artículo 99 constitucional, señala en su fracción V, que al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, sobre:

“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.”²⁹

La ley aplicable en estos casos es la Ley de Medios de Impugnación Electoral de noviembre de 1996, cuyo artículo 3 dispone:

“1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:

a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y

b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

El sistema de medios de impugnación se integra por:

...

...

c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”³⁰

En numerosas ocasiones, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha procedido a restituir a los diversos quejosos en sus derechos político-electorales. En el ejercicio de sus atribuciones para la protección de tales derechos, incluso frente a normas que pudieran afectarlos, el Tribunal Electoral ejerce diversas técnicas y principios, como son: el principio de la interpretación conforme; la preeminencia jerárquica de las normas constitucionales y de los tratados internacionales; la aplicación directa del derecho y la jurisprudencia internacionales de los derechos humanos; el principio “*pro homine*”; y la naturaleza expansiva de los derechos humanos.

En opinión de Jesús Orozco Henríquez, entonces Magistrado del Tribunal Electoral, el desempeño garantista del Tribunal Electoral hace realidad la idea de sujeción no a la letra de la ley, sino a la ley válida, es decir, conforme con la Constitución. De ahí que la interpretación de la ley, especialmente la que realizan los tribunales constitucionales, constituye una reinterpretación de la ley a la luz de la Constitución Federal y, en caso de una contradicción entre la norma inferior y la norma constitucional, el juzgador deberá inaplicar o, cuando tenga atribuciones expresas para ello, declarar la invalidez de la primera o, ante una eventual laguna

²⁹ Art. 99, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

³⁰ Art. 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

legislativa, aplicar directamente la Constitución Federal, o bien, resolver una cuestión interpretativa, en la que estén en juego diversas posibilidades, a favor de aquella que se encuentre conforme con la constitución.³¹

Desde su primera respuesta ante la Comisión Interamericana, el Estado hizo, con apoyo en la decisión adoptada por la Suprema Corte, una exposición de la jerarquía del Tribunal Electoral, así como del alcance de sus atribuciones para poder conocer de asuntos como el del señor Castañeda. Dicha Comisión no debió subestimar o descalificar *a priori* y sin el menor rigor jurídico, a dicho órgano jurisdiccional, sino que correspondía reconocer que representaba un órgano competente y con atribuciones para solucionar el asunto planteado, en especial desde el ángulo de la protección de los derechos humanos de índole político-electoral.

El JDC, creado en 1996, por su naturaleza, alcance y efectos equivale a un amparo especializado en materia electoral en términos del artículo 25 de la Convención Americana, por lo que el peticionario debió agotar dicho recurso que es accesible a todo ciudadano, es sencillo y eficaz para la protección de los derechos humanos de índole político electoral, incluso frente a normas que pudieran afectarlos.

II.1.1.1 Creación del juicio de protección electoral a manera de un amparo especializado en dicha materia.

El Estado, desde su primera respuesta ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 17 de enero de 2006, expuso de manera extensa el origen, creación y alcances del JDC, lo cual en obvio de repeticiones inútiles, se solicita sean considerados como datos aportados con oportunidad por el Estado en la presente instancia.

En este sentido, se solicita sean considerados y plenamente valorados los argumentos expuestos ante la Comisión Interamericana, que han sido reiterados ante la Honorable Corte y que forman parte del expediente sobre el cual deberá ser decidido el presente asunto. En los párrafos siguientes, en obvio de repeticiones, el Estado presentará los aspectos más sobresalientes sobre dicho medio de protección de los derechos humanos de índole político electoral.

Como se explicó claramente en un punto previo de este documento, antes de la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996, había en México un evidente vacío al no existir un recurso judicial o medio de defensa de los derechos humanos de índole político electoral. La exposición de motivos de la mencionada reforma señaló en su parte conducente:

³¹ Orozco Henríquez, J. Jesús. Justicia Electoral y Garantismo Jurídico, México, UNAM-Porrúa, 2006, p. 57.

“... las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.”

“Consecuente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, el recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.”

De esta manera, el vacío que persistía en la protección de los derechos humanos por la improcedencia del amparo en materia electoral, fue satisfecho con la creación de una institución equivalente en 1996, que es el ya señalado JDC, mismo que constituye para todos sus efectos a un amparo especializado en materia electoral y cumple cabalmente con los requisitos exigidos por el artículo 25 de la Convención Americana, por tener por objeto de protección derechos humanos, así como por su accesibilidad, sencillez en su tramitación y eficacia.

En opinión de Héctor Fix-Zamudio, respecto al juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano:

“Este instrumento introducido en las reformas constitucionales y legales de 1996 debe considerarse como un mecanismo paralelo del juicio de amparo, en su función primordial de protección de los derechos humanos.”³²

Otras opiniones confirman y desarrollan la equivalencia del juicio de protección de derechos políticos electorales, con las funciones desempeñadas por el juicio de amparo:

Humberto Suárez Camacho, en una muy reciente obra intitulada “El Sistema de Control Constitucional en México”, afirma en el mismo sentido:

³² Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 4ª edición, México, UNAM-Porrúa, 2005, p. 910.

“Antes de la reforma de 1996, en el artículo 35 constitucional no se establecía con claridad los derechos político electorales del ciudadano, ya que se hablaba de prerrogativas ciudadanas; sin embargo, con dichas reformas se afinan estos conceptos en el artículo 99 constitucional, y ahora se habla de derechos político-electorales.

“Asimismo, tampoco existía un medio de control constitucional que los tutelara. Así, el Juicio para la Protección de los Derechos político-electorales surge como un sistema controlador para el cumplimiento de estos derechos.

“Este juicio se entiende como un medio de control constitucional jurídico por vía de acción para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (derecho de votar, ser votado o asociarse con fines políticos) contenidos en la Carta Magna.

Así pues, su naturaleza jurídica es ser un proceso de control de la constitucionalidad que tutela derechos político electorales sus características son: extraordinario, terminal, jurisdiccional y uniinstancial.”³³

Por su parte, Héctor Fix-Fierro, en un estudio sobre los derechos político electorales de los mexicanos, afirma:

“el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano tiene especial significación, pues permite a aquél, por primera vez, impugnar los actos o resoluciones que afecten sus derechos constitucionales a votar (por ejemplo, por no habersele incorporado en el listado nominal de electores), a ser votado (por ejemplo, contra la negativa de registro de candidatura) y de asociación política (por ejemplo, que se le haya negado el registro a la agrupación o partido político en cuya formación participe con otros ciudadanos). También resulta novedoso el juicio de revisión constitucional electoral, pues permite también por primera vez, sujetar el control constitucional a los actos y resoluciones de autoridades electorales locales (....). Tanto el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano como el juicio de revisión constitucional electoral **cumplen funciones similares a las que en las materias no electorales desarrolla el juicio de amparo. Puede decirse, en este sentido, que**

³³ Suárez Camacho, Humberto. El Sistema de Control Constitucional en México, México, Porrúa, 2007, p. 456.

constituyen una especie de “juicio de amparo político-electoral”.³⁴ (énfasis agregado)

Con el establecimiento de este juicio se satisfizo el requerimiento social de acceso a la justicia y se subsanaron grandes vacíos en el tema de la tutela de los derechos políticos³⁵, tal como lo reconoció la Comisión Interamericana en 1998, en su informe especial sobre la situación de los derechos humanos en México, específicamente en lo relativo a los de orden político, en el cual precisó que “por lo que respecta al ámbito estrictamente jurisdiccional, el Tribunal Federal Electoral (TFE) [sic] constituye una instancia jurisdiccional autónoma, dotada de las características necesarias para el logro de las tareas que las normas vigentes le encomiendan”. La propia Comisión Interamericana destacó, además, que “el proceso de reforma que se ha dado en México en los últimos años en materia electoral, ha logrado subsanar grandes vacíos existentes en la Ley”³⁶, lo que incidió en la disminución del número de denuncias que en esta materia había recibido la Comisión Interamericana. Finalmente, en su opinión, tales reformas mejoraron el derecho de cada mexicano a elegir, ser elegido y participar en los asuntos públicos.

Así las cosas, en las recomendaciones finales del citado informe, al referirse específicamente a los derechos políticos, la Comisión Interamericana no se pronunció en torno a tema alguno relacionado con la tutela jurisdiccional de tales derechos.

El artículo 99, cuarto párrafo, fracción V, de la Constitución Federal, prescribe que al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución Federal y según lo disponga la ley, sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos.³⁷ Por su parte, la Ley de Medios de Impugnación Electoral prevé, en su Libro Primero, específicamente en los artículos 1 a 32, lo relacionado con el trámite y resolución de esta clase de juicios, y en su libro tercero (artículos 79 a 85) contiene las reglas específicas del mismo.

³⁴ Fix Fierro, Héctor. Los Derechos Políticos de los Mexicanos, Un ensayo de sistematización, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, p. 78.

³⁵ Conceptualizados, sustancialmente, como aquellos derechos reconocidos constitucionalmente a los ciudadanos para participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y, en general, en las decisiones de su comunidad.

³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe especial sobre la situación de los derechos humanos en México, 1998.

³⁷ A los anteriores derechos, el artículo 79 de la LGSMIME agrega el de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II.1.2. Accesibilidad del recurso a cualquier ciudadano

Como se ha dicho, el JDC se encuentra disponible y accesible a todo ciudadano. Incluso, durante los procesos electorales, todos los días y horas son hábiles, en los términos del artículo 7 de la Ley de Medios de Impugnación Electoral.

Entre los aspectos normativos más destacados de este medio impugnativo, pueden destacarse los siguientes:

Según dispone el artículo 79, numeral 1 de la Ley de Medios de Impugnación Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales puede ser interpuesto por los ciudadanos, en forma individual y por sí mismos y, a su favor, se ha establecido la suplencia en la deficiencia u omisión en el planteamiento de agravios, prevista en el artículo 23, numeral 1 de la ley en cita.

Finalmente, como se adelantó, el artículo 84, numeral 1, incisos a) y b) de la ley en cita señala los efectos de las sentencias recaídas a estos medios de impugnación: i) confirmar el acto o resolución impugnado, o ii) revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado.

El Tribunal Electoral ha sostenido que, para la procedencia del JDC, sólo se requiere la concurrencia de los elementos contemplados en el primer enunciado del artículo 79 de la Ley de medios de Impugnación Electoral, a saber:

- que el promovente sea un ciudadano mexicano;
- que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual, y
- que hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos:
 - de votar y ser votado en las elecciones populares,
 - de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y
 - de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Los primeros dos elementos no requieren mayor explicación. Para tener por satisfecho el tercero de los mencionados requisitos es suficiente que en la demanda se afirme que con el acto o resolución impugnados se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del demandante, independientemente de lo fundado o infundado de tal afirmación.

Así, aunque el artículo 80 de la Ley de Medios de Impugnación electoral disponga que el JDC podrá ser promovido por el ciudadano cuando se presenten los supuestos expresamente contenidos en dicha norma, para considerarlo procedente es suficiente que la demanda satisfaga los requisitos antes referidos, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el

artículo 80,³⁸ que no tienen un carácter limitativo, como lo reconoce incluso el inciso f) del propio precepto, lo que permite que los ciudadanos acudan al JDC cuando estimen que un acto o resolución es violatorio de cualquier derecho político electoral.

Al amparo de este inciso, el Tribunal Electoral ha conocido de casos en los cuales los ciudadanos cuestionan la negativa a ser registrados como candidatos independientes, por tratarse de un supuesto diverso al contenido en el inciso d), relativo a la negativa de registro de candidatos postulados por los partidos políticos.

El segundo párrafo del artículo 80 de la Ley de Medios de Impugnación Electoral, establece el requisito adicional de que el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y plazos previstos en la legislación. Tales exigencias responden a la naturaleza propia del sistema electoral y a la garantía de su eficacia, que supone el respeto de las diferentes etapas del proceso electoral.

El Tribunal Electoral ha emitido numerosos criterios en relación con el objeto, tramitación y alcances del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que confirman la idoneidad de éste como el recurso adecuado y eficaz, al que omitió acudir el peticionario. Tal es el caso de la jurisprudencia vinculante con el rubro:

“JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Los requisitos para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano están previstos en el artículo 79 (y no en el 80) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues del contenido del primero se obtiene que para la procedencia, se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual, y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Los primeros dos elementos no requieren mayor explicación. Respecto al último cabe destacar que, de conformidad con el texto del precepto en comento, *para tenerlo por satisfecho, es suficiente con que en la demanda se*

³⁸ Jurisprudencia S3ELJ 02/2000, de rubro “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA”.

aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones; es decir, el elemento en comento es de carácter formal, y tiene como objeto determinar la procedencia procesal del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el juzgador en él consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no los derechos políticos mencionados, y si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía. En tanto que de la interpretación gramatical del vocablo cuando, contenido en el apartado 1 del artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se aprecia que está empleado como adverbio de tiempo y con el significado de en el tiempo, en el punto, en la ocasión en que, pues en todos los incisos que siguen a esta expresión se hace referencia, a que el juicio queda en condiciones de ser promovido, al momento o tiempo en que hayan ocurrido los hechos que se precisan en cada hipótesis,.... [de manera que] al tiempo en que, al conocer un acto o resolución de la autoridad, el ciudadano piensa que es violatorio de cualquiera otro de los derechos político-electorales no comprendidos en los incisos precedentes, pero sí en el artículo anterior. Consecuentemente, para considerar procedente este juicio es suficiente que la demanda satisfaga los requisitos del artículo 79 citado, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el artículo 80.”³⁹

El criterio señalado resolvió una aparente confusión, por una parte con respecto al artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que abre el juicio de protección a cualquier ciudadano que estime sus derechos afectados, incluyendo aquellos que afirmen no haber sido postulados por partido alguno y, por la otra, el artículo 80 del mismo ordenamiento que establece algunas modalidades específicas, por ejemplo, tratándose del caso de candidatos propuestos por partidos políticos, en los que el ciudadano en lo particular y el partido político hayan intentado respectivamente algunos de los medios de impugnación contenidos en la Ley, se prevé que se acumulen dichos recursos para ser decididos conjuntamente.

³⁹ Tercera Época: Recurso de apelación. SUP-RAP-015/99.—Ismael Enrique Yáñez Centeno Cabrera.—10 de agosto de 1999.—Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-152/99.—Herminio Quiñónez Osorio y Ángel García Ricárdez, quienes se ostentan como representantes de la Asamblea Comunitaria del Municipio de Asunción Tlacolulita, Distrito Judicial de San Carlos Yautepec, Oaxaca.—11 de noviembre de 1999.—Unanimidad de votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-036/99.—Héctor Hernández Cortinas y otro.—17 de diciembre de 1999.—Unanimidad de votos.

En este sentido, el precedente transcrito que data de 1999, deja en claro que no sólo los candidatos propuestos por un partido, sino cualquier ciudadano tiene acceso al mencionado juicio de protección, razón por la cual se trata de un recurso accesible, lo que deja sin sustento la afirmación que sostuvo el peticionario durante la audiencia de 8 de febrero de 2008, en el sentido de que dicho recurso no estaba abierto a los ciudadanos en general.

A este respecto, el Tribunal Electoral ha confirmado su desempeño garantista, que se manifiesta, por ejemplo, en que basta que el actor exprese en su demanda con claridad la causa pretendida, para que el Tribunal se ocupe de su estudio.⁴⁰

II.1.3 Sencillez del recurso

La sencillez en la tramitación del juicio ciudadano, además de la amplitud de la materia que se encarga de resolver, ha dado lugar a que de los 15,703 asuntos que, en total, han sido recibidos por la instancia jurisdiccional en cita desde su creación en 1996, y hasta febrero del año en curso, más de la mitad (8,803) sean juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,⁴¹ que son resueltos en un tiempo promedio de trece días.

Del número total de los juicios ciudadanos referido, 3630 (41.23%) fueron admitidos; 4685 (53.22%) desechados o sobreseídos, y en 492 (5.58%) se falló en otro sentido. Entre los recursos admitidos, 1667 (45.92%) se estimaron fundados; 230 (6.33%) fundados en parte, y 1733 (47.74%) infundados.⁴²

La variedad de casos resueltos por esta vía ha permitido al Tribunal Electoral, (mediante una labor interpretativa que se reconoce como garantista) optimizar y maximizar el contenido de cada uno de los derechos político-electorales de los ciudadanos, además de que se ha establecido la relación existente entre ellos, así como la que tienen con el resto de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que, sobre la materia, es Parte el Estado mexicano.

Lo anterior se ve con claridad en los criterios jurisprudenciales y tesis relevantes, además de distintos casos que han sido resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

⁴⁰ Orozco Henríquez, J. Jesús. Justicia Electoral y Garantismo Jurídico, México, UNAM-Porrúa, 2006, p. 69.

⁴¹ Su promoción ha ido en aumento año tras año. En 2007 se recibieron 2583 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

⁴² Los datos que han sido señalados con anterioridad, pueden analizarse con mayor detalle en el anexo correspondiente que ha sido incorporado en la parte final de este documento. Ver estadística.

Al respecto, en relación con la protección amplia de los derechos político-electorales de los ciudadanos se ha sostenido que las disposiciones constitucionales que consagran derechos fundamentales deben ser objeto de una interpretación extensiva, lo que se corrobora con el texto de la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es **"DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA."**

De igual forma, el Tribunal Electoral se ha manifestado en el sentido de que el juicio no sólo es procedente cuando se alegan presuntas violaciones directas a los derechos de votar, ser votado, asociación política y afiliación político-electoral, sino cuando se aduce la vulneración de otros derechos fundamentales estrechamente vinculados con el ejercicio de aquellos (petición, información, reunión, libre expresión de ideas, etc.), en el entendido de que sólo de esta forma es posible garantizar el derecho constitucional de justicia completa y tutela judicial efectiva.

Lo anterior, ha quedado establecido en la tesis de jurisprudencia obligatoria con el rubro **"JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN"**.

Además, en 2003 se abrió la posibilidad para que el Tribunal Electoral conociera de impugnaciones contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes, o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, criterio que quedó asentado en la tesis de jurisprudencia con el rubro **"JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS"**.

Otros criterios relevantes del Tribunal Electoral relacionados con el JDC y su función tutelar de los derechos fundamentales de naturaleza político-electoral, estriba en sostener que para que los agravios se tengan por debidamente configurados es suficiente con que el demandante exprese la causa de pedir⁴³ y que los agravios aducidos por los inconformes puedan ser desprendidos de cualquier parte de la demanda, y no necesariamente deben contenerse en un capítulo particular de la misma.⁴⁴

Esta función de suplencia que el Tribunal Electoral lleva a cabo ante la deficiencia en la formulación de agravios encuentra una de sus más recientes y amplias expresiones en el criterio adoptado en el precedente SUP-JDC-11/2007, con base

⁴³ Tesis de Jurisprudencia S3ELJ 03/2000.

⁴⁴ Tesis de Jurisprudencia S3ELJ 02/98.

001260

en diversas obligaciones internacionales del Estado mexicano y criterios de la Corte Interamericana, del que derivó el criterio con el rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA TOTAL EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.”**

Además de lo anterior, a través de este medio de impugnación, ha sido posible realizar interpretaciones extensivas de distintos derechos fundamentales, como en el caso de la impartición de justicia, tema respecto del cual, mediante sentencias recaídas en los juicios SUP-JDC-41/2002 y SUP-JDC-772/2002, además del SUP-JDC-20/200345 se sostuvo que, en conformidad con la Constitución Federal, debían preverse medios ordinarios locales para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano y el control jurisdiccional de la legalidad electoral, de manera que no quedaran garantizados únicamente en la sede federal, sino también por los órganos jurisdiccionales estatales y del Distrito Federal.

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral delimitó el contenido y alcances del derecho de acceso a la información pública en materia electoral, y estableció que se refiere a la información relativa al origen y destino de los recursos de los partidos políticos, en particular del proveniente del erario público, recabada con motivo de los procedimientos de fiscalización a cargo de la autoridad administrativa, ya sea que obre en los archivos de ésta, o bien, que la conserven los partidos políticos como depositarios de la misma y, además, se declaró competente para conocer de las impugnaciones relativas a la contravención de este derecho, a fin de tutelarlos jurisdiccionalmente.

Los conceptos anteriores se evidencian en el contenido de las tesis relevantes, cuyos rubros son: **“DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE”** y **“DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.”**

Finalmente, en relación con la adecuación de los derechos político-electorales al texto de los instrumentos internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos, conviene citar, simplemente como referencia, tres juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos en los que se atendieron presuntas violaciones a los derechos de sufragio, en sus vertientes

activa y pasiva, y con base en distintos instrumentos internacionales, logró ampliarse la protección de los derechos de los justiciables.⁴⁶

Las razones anteriores permiten concluir, válidamente, que el JDC es un instrumento de tutela jurisdiccional de derechos fundamentales de naturaleza político-electoral cuya procedencia ha sido simplificada y su ámbito de protección ampliado paulatinamente a través de la labor interpretativa del Tribunal Electoral, que ha tomado con seriedad las obligaciones impuestas por los diferentes tratados internacionales aplicables, así como los criterios de la Honorable Corte Interamericana.⁴⁷

El Estado mexicano considera que el JDC es un recurso sencillo toda vez que de los requisitos señalados por la Ley de Medios de Impugnación electoral en su artículo 9 son sencillos y claros. A continuación se enumeran dichos requisitos:

“1. Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnado, salvo lo previsto en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 43 de esta ley, y deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- a) Hacer constar el nombre del actor;
- b) Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir;
- c) Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente;
- d) Identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo;
- e) Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados;
- f) Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y
- g) Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.

⁴⁶ Los asuntos de referencia son los juicios 20, 11 y 695, todos de 2007, resueltos en sesión pública los días 28 de febrero, 6 de junio y 6 de julio del año pasado, respectivamente, que se presentan como anexo.

⁴⁷ A manera de ejemplo, véanse además de los ya mencionados los asuntos siguientes: SUP-JDC-393/2005, Sentencia de 24 de agosto de 2005; SUP-RAP-49/2006, Sentencia de 22 de junio de 2006, y SUP-RAP-31/2006 Sentencia de 23 de mayo de 2007, en los cuales se siguen criterios emitidos por la Corte Interamericana respecto de diferentes derechos consagrados en el Pacto de San José.

2. Cuando la violación reclamada verse exclusivamente sobre puntos de derecho, no será necesario cumplir con el requisito previsto en el inciso f) del párrafo anterior.”⁴⁸

Una lectura de los requisitos citados permite concluir que éstos no son de ninguna forma desproporcionados o irracionales. Por el contrario, la Ley de Medios de Impugnación Electoral es clara y su contenido hace que el JDC sea sencillo y accesible.

Por otro lado, la legitimación para interponer este juicio no precisa una calidad especial, pues el artículo 13 de la Ley de Medios de Impugnación Electoral, estipula que:

“1. La presentación de los medios de impugnación corresponde a:

...

b) Los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna. Los candidatos deberán acompañar el original o copia certificada del documento en el que conste su registro;...”⁴⁹

Las reglas generales de tramitación del juicio de protección son sencillas y están previstas en los artículos 17 a 31 de la Ley de Medios de Impugnación Electoral.

En primer término la demanda debe ser presentada dentro de los cuatro días posteriores a la notificación del acto o la resolución que se pretende impugnar. Durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles, por lo que los plazos se cuentan de momento a momento y este tipo de juicios son instruidos y resueltos en promedio en no más de dos semanas. Es decir el juicio tiene la característica de ser expedito.

Por lo que respecta a la tramitación en sentido estricto, la demanda se presenta ante la propia autoridad que dictó el acto o resolución que se impugna, la cual cuenta con setenta y dos horas para remitirlo al Tribunal Electoral, incluyendo un informe circunstanciado sobre los aspectos de legitimación del promovente, así como los motivos y fundamento para sostener la constitucionalidad o legalidad del acto o resolución objeto de la impugnación.

⁴⁸ Artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)

⁴⁹ Art. 13 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)

Una vez recibida la documentación respectiva, el presidente del Tribunal Electoral lo turna a un magistrado ponente, quien realizará los actos y ordenará las diligencias necesarias para la sustanciación del expediente, incluyendo la presentación de los elementos de convicción que se requieran para la mejor solución del asunto.

De no resultar procedente alguna de las causales de improcedencia del juicio, (artículos 9 y 10 de la Ley), el magistrado instructor dicta un auto de admisión, luego del cual y una vez sustanciado el expediente se pone en estado de resolución y se elabora un proyecto de sentencia que se somete a consideración y votación del pleno de la Sala Superior.

El proyecto aprobado por la mayoría se convierte en la sentencia que notifica el Tribunal Electoral a las partes y hace pública por medios electrónicos (INTERNET, sitio informático del Tribunal Electoral www.trife.org.mx), al día siguiente de adoptada la resolución.

Las sentencias del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables.

II.1.4. Rapidez en la resolución del JDC.

En cuanto a la rapidez del recurso, la Honorable Corte Interamericana la analiza frecuentemente con base en los parámetros del plazo razonable a que se refiere el artículo 8 de la Convención Americana.

En el caso *Suárez Rosero vs. Ecuador*, asociando el derecho al recurso de *habeas corpus* del artículo 7.6 de la Convención Americana, con el derecho del artículo 25, la Corte Interamericana sostiene que 14 meses es un plazo excesivo para resolver el recurso y que, por lo tanto se habían violado los artículos 7.6 y 25 de la Convención Americana.⁵⁰

En el caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, la Corte Interamericana se basó en parte en el plazo señalado en el propio ordenamiento jurídico del Perú para la tramitación de los recursos de amparo, para sostener que un recurso que se había decidido más de 6 meses después de su interposición, en circunstancias en que la ley peruana fijaba un plazo perentorio y máximo de 20 días, violaba el artículo 25 de la Convención Americana.⁵¹

Por otro lado, en el caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, la Corte Interamericana utilizó la ausencia de rapidez en la tramitación de amparos interpuestos por el acusado para fundamentar una violación de los artículos 8 y 25

⁵⁰ Corte Interamericana. Caso *Suárez Rosero contra Ecuador*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C, No.35, párrs. 64-66.

⁵¹ Corte Interamericana. Caso del Tribunal Constitucional contra Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C, No. 71, párr. 91.

de la Convención Americana en perjuicio de los familiares de la víctima: los recursos de amparo podían ser conocidos hasta por cuatro instancias y paralizaban el juicio principal; por lo tanto, la Corte Interamericana los consideró como recursos dilatorios del procedimiento.⁵²

En contraste, en el presente caso, el JDC es de tramitación expedita, pues la mayoría de los juicios seguidos ante el Tribunal Electoral se resuelven en período no mayor a 13 días, por lo que es evidente que dicho juicio se tramita con la celeridad que los estándares internacionales exigen de los Estados.

Como se ha señalado, tampoco existen elementos que permitan suponer que en la tramitación del JDC exista un riesgo de retardo injustificado o que no se sustancie dentro de los estándares de un plazo razonable, pues, en promedio, la estadística indica que un juicio de tal naturaleza lleva alrededor de trece días en su sustanciación y resolución, con lo cual se garantiza no sólo la reparabilidad de la posible violación alegada sino también la definitividad de las etapas electorales que salvaguarda la certeza del proceso electoral.

II.1.5. Efectividad del recurso.

En lo que hace a la “efectividad” del recurso, la Corte Interamericana en la sentencia de fondo del caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras señaló que un recurso es efectivo cuando es “capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.”⁵³ Asimismo, agregó que la efectividad del recurso no implica que todo recurso deba ser necesariamente acogido, sin que haya, por lo menos, una posibilidad seria de que el recurso prospere.⁵⁴

Por su parte, la Corte Interamericana, en su Opinión Consultiva OC-9/87, interpretó también el sentido del recurso efectivo, subrayando que:

“para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que se realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya

⁵² Corte Interamericana. *Caso Myrna Mack Chang contra Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C, No. 101, párrs. 204-205.

⁵³ Corte Interamericana. *Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1998. Serie C, No. 4, párr. 66.

⁵⁴ Corte Interamericana. *Caso de la Comunidad Mayagna (sumo) Awas Tingni contra Nicaragua*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C, No. 79, párrs. 111-113. *Caso Bámaca Velásquez contra Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C, No. 70, párr. 191. *Caso Cesti Hurtado contra Perú*. Sentencia de 29 de septiembre de 1999. Serie C, No. 56, párr. 125.

quedado demostrada por la práctica, por que el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial.”⁵⁵

La doctrina, en voz de Cecilia Medina Quiroga, indica en términos contundentes que: *“Para la Corte la efectividad tiene que ver con su capacidad potencial, en el hecho y en el derecho, de producir el resultado que se requiere para proteger el derecho.”*⁵⁶

En su Opinión Consultiva OC- 9/87, la Corte Interamericana señaló:

“El artículo 25.1 incorpora el principio, reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, de la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar tales derechos. (...)”

De acuerdo con este principio, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a [sic] los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla.

No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios.”⁵⁷

En el caso Tibi vs. Ecuador, la Corte Interamericana sostuvo:

“Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la

⁵⁵ Corte Interamericana. *Opinión Consultiva OC-9/87*. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia, 6 de octubre de 1987, párr. 24. En ese sentido véase: Corte Interamericana. *Caso Paniagua Morales contra Guatemala*. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C, No. 37, párr. 164. *Caso Cantos contra Argentina*. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C, No. 97, párr. 52.

⁵⁶ Medina Quiroga, Cecilia. *La Convención Americana: Teoría y Jurisprudencia*. Universidad de Chile. Chile 2003. Pág. 373

⁵⁷ Corte Interamericana. *Opinión Consultiva OC-9/87*. Garantías Judiciales en estados de emergencia. Párr. 23.

situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable.”⁵⁸

Como se ha dicho, el JDC es un recurso efectivo en cuanto a que las sentencias que dicta el Tribunal Electoral tienen por objeto restituir al demandante en el goce de sus derechos político-electorales que fueron conculcados.

Las sentencias que resuelvan el fondo del juicio de referencia son definitivas e inatacables, lo que, por una parte, acentúa el hecho de que en los casos en que se acude a dicho Tribunal, su resolución clausura o culmina el debido agotamiento de los recursos internos (artículo 84 de la ley de referencia), y por la otra, justifica que el juicio de amparo tradicional sea improcedente contra las sentencias del Tribunal Electoral, pues resultaría absurdo e irrazonable que un amparo procediera contra la decisión adoptada en otro amparo o mecanismo de similar entidad, naturaleza y alcances.

Los efectos de las sentencias del Tribunal Electoral, de conformidad con la propia ley (artículo 84), son confirmar el acto o resolución impugnado o, en su caso, revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado (énfasis agregado).

El Estado proporcionó varios ejemplos concretos, muchos semejantes al del peticionario, que demuestran la accesibilidad, sencillez, expeditéz y eficacia de dicho medio de protección de los derechos humanos de índole político electoral.

Ante esta evidencia incontrovertible, no hay explicación lógica o jurídica válida que sustente la omisión del peticionario de acudir al juicio de protección contra la respuesta que le brindó el Instituto Federal Electoral en marzo de 2004, pero tampoco se explica por qué no lo hizo habiendo tenido incluso una oportunidad adicional, de haberse presentado al proceso electoral oportunamente.

Finalmente, atendiendo al criterio desarrollado por la Corte Interamericana en el sentido de que el derecho de acceso a la justicia supone la existencia de mecanismos efectivos para ejecutar las sentencias que se emitan, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados en la Convención Americana,⁵⁹

⁵⁸ Corte Interamericana. *Caso Tibi contra Ecuador*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C, No. 114, párr. 131.

⁵⁹ Corte Interamericana. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, pár. 82.

se considera que el JDC que se analiza es efectivo respecto de la ejecución de las sentencias del Tribunal Electoral, dado que sus sentencias son definitivas e inatacables. La legislación electoral permite la aplicación de medios de apremio y correcciones disciplinarias para cumplir las sentencias que dicte (Arts. 26 y 32 de la Ley de Medios de Impugnación Electoral).

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha sostenido el criterio siguiente:

“EJECUCIÓN DE SENTENCIA. LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA COMPRENDE LA REMOCIÓN DE TODOS LOS OBSTÁCULOS QUE LA IMPIDAN.—El derecho a la tutela judicial establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no comprende tan sólo la dilucidación de controversias, sino que la exigencia de que la impartición de justicia se efectúe de manera pronta, completa e imparcial, incluye la plena ejecución de todas las resoluciones de los tribunales. Ahora bien, de la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, establecida en el artículo 128 de la propia Constitución federal para todo funcionario público, deriva la obligación de éstos de acatar, cabal, inmediata y puntualmente los fallos que dicten las autoridades jurisdiccionales, a efecto de hacer efectivo el mencionado derecho fundamental. De lo anterior se sigue que el derecho constitucional a la tutela jurisdiccional efectiva, implica que la plena ejecución de una resolución comprende la remoción de todos los obstáculos que impidan la ejecución, tanto iniciales como posteriores y, en su caso, la realización de todos los actos necesarios para la ejecución, así como los derivados de una desobediencia manifiesta o disimulada, por un cumplimiento aparente o defectuoso. En consecuencia, para la remoción de los obstáculos, tanto iniciales como posteriores a la ejecución, los justiciables no están obligados a instar un nuevo proceso de conocimiento que tenga como fondo el mismo litigio resuelto y elevado a la categoría de cosa juzgada, máxime cuando exista una persistente actitud por parte de determinadas autoridades, dirigida a incumplir u obstruir lo ordenado en la sentencia de mérito.”⁶⁰

⁶⁰ Tesis relevante S3EL 097/2001. Al respecto, la SJCN, ha confirmado el carácter definitivo e inatacable de las sentencias del TRIBUNAL ELECTORAL, al emitir el siguiente criterio: CONGRESOS LOCALES. CARECEN DE FACULTADES PARA DECLARAR POR SÍ Y ANTE SÍ LA NULIDAD DE RESOLUCIONES DICTADAS POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Aun cuando los Congresos de los Estados pueden ejercer libremente las facultades que sus Constituciones y leyes les otorguen, considerando que el artículo 99 de la Constitución General de la República establece que las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son definitivas e inatacables y deben cumplirse, cualquier actuación de las Legislaturas Locales en contrario resulta violatoria de los artículos 17 y 99 de la Constitución Federal, toda vez que de no

Lo anterior permite concluir que el JDC es un recurso judicial adecuado y efectivo para impugnar la constitucionalidad y legalidad de actos de naturaleza político-electoral que vulneren, entre otros, el derecho a ser votado.

II.2. El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano (JDC) es un recurso adecuado y efectivo para realizar un “control de convencionalidad” conforme con los tratados internacionales de derechos humanos.

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Federal, la propia Constitución y las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, así como los tratados internacionales son Ley Suprema de la Unión, lo cual implica que tienen validez en todo el territorio del país y deben ser acatados por todas las autoridades, sin importar si son federales, estatales o municipales.

Además, conforme con un criterio de la Suprema Corte, que ha sido recibido por la doctrina como un avance de suma importancia para la correcta incorporación del derecho internacional en el derecho interno y por ende, su plena aplicación, los tratados internacionales se encuentran jerárquicamente por encima de las leyes federales y por debajo de la Constitución Federal; esto es, que se reconoce el carácter suprallegal de los tratados frente a las leyes federales como es el Código Electoral, así como frente a las de carácter local.⁶¹

Sobre esta base, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha analizado la conformidad de algunas leyes con los tratados internacionales de derechos humanos, como forma de un control específico de legalidad de la norma.⁶²

Tal “control de convencionalidad” permitió en diferentes asuntos al TRIBUNAL ELECTORAL interpretar las disposiciones electorales internas de manera

ser así, cualquier Congreso Local con la simple modificación de sus leyes, violentando la autoridad de cosa juzgada, nulificaría un medio de control constitucional, cuya finalidad es precisamente preservar la regularidad constitucional; aunado a que no se advierte la existencia de facultad constitucional alguna para que esos poderes locales, por sí y ante sí, declaren la nulidad de una resolución dictada por la referida Sala Superior. Tesis: P./J. 62/2001, No. Registro: 190,004, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIII, Abril de 2001, Página: 748.

⁶¹ TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, Publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, Tesis, P. LXXVII/99, p. 46. Asimismo, Tesis P. IX/2007 del Pleno de la SUPREMA CORTE, que confirma su criterio anterior, y que señala lo siguiente: “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, abril de 2007, Tesis: P. IX/2007, p. 6.

⁶² Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente SUP-JDC-695/2007, Actor: Jorge Hank Rhon, Sentencia de 6 de julio de 2007. Ver tesis.

congruente y compatible con los instrumentos internacionales de los que México es parte, así como aplicar éstos de manera preferente, para de esta forma permitir el ejercicio del derecho a ser votado,⁶³ y así garantizar lo previsto, entre otros, en el artículo 23 de la Convención Americana.

En tales precedentes se alegó la restricción indebida del derecho a ser votado en atención a que las normas de derecho interno fueron consideradas como incompatibles con la Constitución Federal y con los tratados internacionales. Si bien no se trató de asuntos que involucraran la solicitud de registro de candidaturas independientes, lo cierto es que se alegó una restricción indebida y contraria a la Convención Americana, y la Sala Superior del Tribunal Electoral estimó fundado sus agravios y reparó la violación infringida permitiendo el registro de los ciudadanos en el proceso electoral respectivo.

En consecuencia, no sólo el Estado ha cumplido con su deber general derivado del artículo 1.1 de la Convención Americana, al introducir, a partir de la reforma constitucional de 1996, un recurso judicial efectivo contra la violación de los derechos político-electorales del ciudadano reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de derechos humanos, entre otros, del derecho a votar y ser votado; sino que también el Estado ha adoptado medidas de otro carácter, en particular, a través de criterios jurisdiccionales, para hacer efectivos los derechos de participación política; en específico, el Estado, a través del Tribunal Electoral, ha adoptado medidas de carácter jurisdiccional que han hecho del JDC un recurso efectivo frente a violaciones de tratados internacionales que lo han llevado a la aplicación preferente de los preceptos de la Convención Americana y a estimar una interpretación conforme de la normativa electoral a partir de una aplicación preferente del derecho internacional de los derechos humanos.

Con ello, el Estado ha cumplido su deber de velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención Americana se cumplan en los términos reiterados por la Corte Interamericana, en el sentido de que:

“Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “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. Esta función no debe quedar limitada

⁶³ Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: SUP-JDC-694/2007, SUP-JDC-695/2007, SUP-JDC-710/2007, SUP-JDC-717/2007 y SUP-JDC-718/2007.

exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.”⁶⁴

El JDC ha resultado ser el recurso efectivo y adecuado a disposición de ciudadanos que han alegado un pretendido derecho a ser postulados como candidatos independientes a cargos de elección popular, con independencia de si los juicios han sido resueltos desestimando la pretensión última de los promoventes, pues, como ha reiterado la Corte Interamericana, ello no conlleva necesariamente una violación del derecho a la protección judicial,⁶⁵ en tanto que siguiendo los criterios, entre otros, de la Corte Interamericana y de la Comisión Interamericana, la efectividad de un recurso no depende de la certeza de un resultado favorable al demandante, como lo argumentó en la especie el Estado en la audiencia pública del 8 de febrero de 2008.

II.2.1. Análisis de los asuntos resueltos por el Tribunal Electoral, en los que se planteó el tema de las candidaturas independientes

A mayor abundamiento, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha resuelto diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en los que se ha combatido propiamente, la denegación de registro de candidatos que pretenden participar en procesos electorales, en forma independiente.

a) El 25 de octubre de 2001, la Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió el juicio identificado con la clave SUP-JDC-37/2001, promovido por Manuel Guillén Monzón contra el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, que no aprobó su registro como candidato independiente a gobernador, para el proceso electoral de ese año. En cuanto al fondo del asunto, se determinó que, de la interpretación de las disposiciones de la Constitución Federal, principalmente, el artículo 35, fracción II, así como de instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, no podría desprenderse que el derecho de los ciudadanos a ser votados fuera absoluto, de manera que, no resultaba inconstitucional la disposición de la Constitución local que establece que solamente los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular.

⁶⁴ Corte Interamericana, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, Sentencia de 24 de noviembre de 2006, Serie C No 158, párr. 128. En similar sentido, *Caso La Cantuta vs. Perú*, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162, párr. 173 y *Caso Almonacid Arellano y otros*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124.

⁶⁵ Corte Interamericana *Caso Raxcacó Reyes*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 133, párr. 112, y *Caso Fermín Ramírez*. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, párr. 83.

El ejercicio interpretativo que se utilizó para demostrar tal afirmación fue el siguiente:

I. De la interpretación de la Constitución Federal se advirtió que el derecho político-electoral de ser votado es un derecho fundamental de base constitucional pero de configuración legal. Por tanto, se concede al legislador ordinario la posibilidad de establecer las calidades, circunstancias, requisitos, condiciones y términos a que está sujeto. Entre esos requisitos se encuentra el que debe ser postulado por algún partido político, lo que no resulta una limitación irrazonable o desproporcionada si se atiende a la complejidad del sistema electoral y a los principios fundamentales que lo sustentan.

II. De la interpretación del propio ordenamiento fundamental se sustrajo que una las bases fundamentales es el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos, para lo cual, se dota a los institutos políticos de financiamiento público, se les sujeta a un régimen económico de reglas concretas, acorde con el interés de la sociedad en la transparencia de la obtención y uso de los recursos.

III. También se efectuó un análisis a la luz del derecho comparado, en el que se llegó a la conclusión de que México forma parte del grupo de países que permiten al legislador ordinario que determine si el derecho a ser votado es exclusivo para partidos políticos, y dentro de ese rango de decisión, puede excluir a los "candidatos independientes".

IV. De la interpretación de instrumentos de carácter internacional (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana de Derechos Humanos) se obtuvo que todos los ciudadanos gozan del derecho político a ser votados en condiciones de igualdad, pero no en forma absoluta ni incondicionada.

V. Se efectuó el análisis de recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, concluyéndose que dicho órgano en ningún momento ha opinado que el hecho de que no se prevean candidaturas independientes, implique vulneración a las normas y principios internacionales de derechos humanos.

- b) En posterior ocasión, el Tribunal Electoral resolvió el expediente SUP-JDC-67/2006, promovido por Héctor Montoya Fernández, quien impugnó el oficio de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral que denegó su solicitud de registro como candidato independiente. El Tribunal Electoral determinó que el acto reclamado no tenía sustento legal, toda vez que aunque en el oficio se invocó el artículo 93, párrafo 1, inciso m) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dicho precepto no daba competencia a la autoridad para denegar el registro.

Como la determinación provenía de un órgano que no contaba con atribuciones legales, se llegó a la conclusión de que carecía de efectos vinculatorios, determinándose la improcedencia por falta de interés jurídico. No obstante, se expresaron razonamientos en el sentido de que el artículo 175 del Código Electoral prevé que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho a solicitar el registro de candidaturas de elección popular.

Posteriormente, Héctor Montoya Fernández acudió a la Sala Superior para promover un nuevo juicio, con clave SUP-JDC-952/2006. En esta oportunidad, reclamó actos del Consejo General, así como del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, ambos del Instituto Federal Electoral, que le negaron su registro como candidato independiente a Presidente de la República.

En el caso, se determinó la falta de interés jurídico del actor, en la medida de que el reclamante no podría alcanzar su pretensión última de que su nombre fuera incluido en las boletas electorales como "candidato independiente no registrado". Sin embargo, a pesar de que se estimó improcedente, se expresaron razonamientos en el sentido de que la legislación electoral no contempla la figura de candidatos independientes. Se explicó que de conformidad con la normatividad electoral, en todo caso, en la boleta existe un espacio para que el elector anote el nombre de un candidato no registrado, mas no alude a la existencia de un listado o la anotación previa de los nombres de los candidatos no registrados a efecto de que el elector los seleccione.

- c) En otro caso, la Sala Superior del Tribunal Electoral, resolvió el SUP-JDC-1451/2007, promovido nuevamente por Manuel Guillén Monzón contra la negativa de registro como candidato independiente a Gobernador del Estado de Michoacán. La Sala Superior analizó en el fondo las razones del promovente y confirmó el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Michoacán que le negó tal registro.

En esa ocasión se dijo que el agravio relativo a la inconstitucionalidad del Código Electoral del Estado de Michoacán, al no prever las candidaturas independientes no podría prosperar, porque fue objeto de estudio en el diverso expediente 37/2001, por lo que resultaba aplicable la figura de la cosa juzgada refleja.

Como se advierte de lo anterior, los asuntos promovidos por Héctor Montoya, tienen como origen la intención de ser candidato independiente a la Presidencia de la República. De la misma forma, los promovidos por Manuel Guillén Monzón combatieron la negativa de registro a ser candidato independiente a Gobernador del Estado de Michoacán.

En todos ellos, el planteamiento principal versa sobre la posibilidad jurídica de registrar candidatos independientes para procesos electorales en México, ya sea en el orden federal o estatal.

Con el fin de valorar la efectividad del JDC para combatir actos de autoridad que nieguen el registro como candidatos independientes, es necesario valorar en qué condiciones y bajo qué argumentos las demandas promovidas por Héctor Montoya fueron objeto de desechamiento, mientras que las de Manuel Guillén Monzón abordaron el estudio de fondo; siendo que en esencia todas confirmaron la determinación que negó el registro solicitado.

En todos los casos, aun en los que se desechó la demanda, se expresaron razonamientos respecto de la pretensión última del promovente. Es decir, de alguna u otra forma, se procede al examen concreto de la "posibilidad o no de participar en los procesos electorales como candidatos independientes," y consecuentemente, la de "ser registrado para una contienda electoral sin haber sido propuesto por algún partido político." Incluso, en uno de los asuntos se aborda un tema paralelo, relativo a la inclusión del nombre del actor en la boleta, como candidato no registrado (independiente).

Lo anterior evidencia que se trata realmente de planteamientos y razonamientos respecto de la materia esencial, por lo que, con independencia de que los juicios promovidos no hayan derivado en una respuesta favorable para los reclamantes, lo cierto es que en todos ellos se expresaron razonamientos sobre su pretensión última, con lo cual se satisfizo su derecho de acceso a la justicia a través de recursos adecuados y efectivos. En todos los casos, de haberse estimado fundados los agravios, la consecuencia lógica habría sido la restitución a los promoventes en el goce y ejercicio del derecho vulnerado o proveído lo necesario para ello.

II.2.2. Análisis de la efectividad del JDC en el contexto del presente caso.

En el presente caso, el JDC era el recurso judicial efectivo que debió agotarse y que satisface plenamente el derecho consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana, si se atiende a la pretensión última del peticionario de ser postulado como candidato independiente a la Presidencia de la República y a la presunta incompatibilidad del artículo 175 del Código Electoral, entre otros, con el artículo 23 de la Convención Americana. En consecuencia el peticionario estaba obligado a agotarlo antes de acudir a la protección internacional. Ello toda vez que, como se ha demostrado, el Tribunal Electoral es el órgano competente y especializado para conocer de la constitucionalidad y legalidad de actos de autoridades administrativas electorales que vulneren, entre otros, el derecho a ser votado, siendo que, existe una práctica del tribunal en el sentido de ejercer un control de convencionalidad de la legislación nacional conforme con los tratados internacionales.

En efecto, como se desprende de los escritos presentados por el peticionario, él basa su pretensión, sustancialmente, en el argumento según el cual la prohibición prevista en el artículo 175 del Código Electoral es contraria a la Convención Americana (artículo 23) y a la Constitución Federal. Al respecto, el peticionario manifiesta que, con la promoción del juicio de amparo, “buscó la inaplicación” del artículo 175 del Código Electoral, al ser “el acto de aplicación de la ley que lo perjudicó en el ejercicio de sus derechos humanos de carácter político,” y reconoce que en la demanda de amparo “se alegó la incompatibilidad del artículo 175 del Código Electoral con la Convención Americana y por ende con la Constitución Federal, como causa de la negativa y consecuente violación de su derecho de participación política.”

En los alegatos se afirma que “Jorge Castañeda Gutman estaba plenamente consciente de que, solamente mediante la declaración de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte del artículo 175 del Código Electoral, sería posible, en el caso concreto, que el Instituto Federal Electoral le concediera su registro como candidato a la presidencia de México, sin necesidad de ser postulado por un partido”.⁶⁶

A continuación, en el mismo escrito se reconoce que “todo el procedimiento ante la Comisión, y ahora ante la ilustre Corte tiene como objeto demostrar que el sistema de monopolio de partidos mexicano tal como está regulado por la legislación mexicana impidió de manera arbitraria a Jorge Castañeda el ejercicio de su derecho a la participación política, de manera singular y concreta.”⁶⁷

A este respecto, el peticionario afirma que no estaba obligado a impugnar el acto combatido a través del JDC ante el Tribunal Electoral, porque dicho recurso resultaba ineficaz para alcanzar su pretensión que era la declaración de inconstitucionalidad del precepto cuestionado. Siendo que en el momento en que el peticionario “buscó la protección de la jurisdicción interna, ya era definitivo y de explorado derecho que el TRIFE (sic) no era competente para conocer del asunto que debía plantearse”, esto es la inconstitucionalidad del precepto.⁶⁸

Las anteriores afirmaciones del peticionario permiten constatar la existencia de su profundo error de apreciación, al tiempo que la ausencia absoluta del rigor jurídico más elemental, al considerar que solamente mediante la declaración de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte del artículo 175 del Código Electoral, hubiere sido posible satisfacer su pretensión de ser registrado como candidato independiente a la Presidencia de México.

⁶⁶ Páginas 11-13, del escrito de alegatos del peticionario.

⁶⁷ Páginas 13-14 del escrito de alegatos del peticionario.

⁶⁸ Página 25 del escrito de alegatos del peticionario.

Lo anterior, toda vez que, como se explicó, a partir de la reforma electoral de 1996, existe en México un claro sistema de división de competencias que establece una jurisdicción especializada, independiente e imparcial facultada para conocer a través del juicio para la protección de los derechos político electorales, respecto de la constitucionalidad y legalidad de actos de autoridad que vulneren, entre otros, el derecho a ser votado de cualquier ciudadano.

Sin que sea obstáculo para ello lo previsto en el artículo 80, párrafo 1, inciso d) de la Ley de Medios de Impugnación Electoral, que establece que dicho juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando “considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular,” pues el inciso f) del mismo precepto legal permite que los ciudadanos promuevan tal medio impugnativo cuando estime que un acto de autoridad es violatorio de cualquier otro derecho político-electoral. Dicho inciso f) ha servido de base a otros ciudadanos para impugnar la negativa de registro como candidatos independientes a cargos de elección popular, en tanto que, no resulta aplicable el referido inciso d) por no tratarse de candidatos postulados por partidos políticos, como lo ilustran los casos que han sido mencionados en el apartado anterior.

Por tanto, el que se encontrara “cerrada” la puerta al amparo (en palabras del reclamante), no suponía la inexistencia de recursos internos efectivos, pues, en todo momento estuvo abierta la puerta del JDC para analizar la cuestión de fondo consistente, en términos del propio peticionante, en que el artículo 175 del Código Electoral es incompatible con el derecho de participación política consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana. Ello es así, toda vez que el Tribunal Electoral, si bien no contaba, al momento de los hechos del caso, en forma explícita con facultades de control concreto de constitucionalidad de leyes, ello, en modo alguno era obstáculo para que se estudiara el contenido de tal precepto del Código Electoral a la luz de lo dispuesto en la Convención Americana y expresara razonamientos respecto de la pretensión última del peticionario.

Al respecto, la Comisión Interamericana en su informe No. 113/06 reconoce que “el estudio sobre la idoneidad del recurso que el Estado mexicano señala que debería haberse agotado debe centrarse en la posibilidad de que el peticionario lograra una oportunidad real de hacer efectivo su planteamiento.”⁶⁹ En efecto, como se ha demostrado, el peticionario contó, en todo momento, con una oportunidad real y efectiva para obtener una respuesta razonada de su pretensión última y esencial de participar como candidato independiente a la Presidencia de la República a través del JDC.

⁶⁹ Informe No. 113/06, Admisibilidad y fondo, Caso 12.535, Jorge Castañeda Gutman, México, de 26 de octubre de 2006, párr. 94

En la tramitación del presente asunto, el Estado ha reiterado que el derecho a un recurso efectivo no supone que dicho recurso deba, en toda circunstancia, producir un resultado favorable, esto es, que la protección judicial que reconoce la Convención Americana no comprende tal garantía. Así también lo ha reconocido la Comisión Interamericana al señalar que el mero hecho de que un recurso no produzca tal resultado favorable al reclamante no demuestra, por sí solo, la inexistencia o el agotamiento de todos los recursos internos eficaces, *pues podría ocurrir por ejemplo que la ineficacia se atribuyera a la actuación procesal del propio reclamante, por ejemplo, por no acudir oportunamente al procedimiento apropiado.*⁷⁰

En este sentido, no se incurre en violación alguna del artículo 25 citado por el sólo hecho de que no produzca un resultado satisfactorio para las pretensiones del peticionario; el mero descontento con el resultado obtenido no es suficiente para calificarlo de arbitrario.⁷¹ La Comisión Interamericana en su escrito de demanda reconoce que el recurso judicial no tiene que resolverse a favor de la parte que alega la violación de sus derechos para que se considere “efectivo”, para ello es *suficiente con que el órgano judicial evalúe los méritos de la denuncia.*⁷²

Al respecto, la Comisión Interamericana ha estimado que el artículo 25.2 de la Convención Americana establece expresamente el derecho de aquel que acude al recurso judicial a que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso. En este contexto, “decidir sobre los derechos” —en palabras de la Comisión Interamericana— implica efectuar una determinación entre los hechos y el derecho —con fuerza legal— que recaiga y que trate sobre un objeto específico. Ese objeto debe ser la pretensión del reclamante,⁷³ y de ninguna manera, que el recurso disponible garantice su pretensión última, lo cual es a todas luces absurdo, desproporcionado e irrazonable.

En la especie, la pretensión particular, como el propio peticionario lo ha reiterado, era que se inaplicara el artículo 175 del Código Electoral, por considerarlo contrario a la Constitución Federal y a la Convención Americana particularmente

⁷⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA, Informe No. 27/93, Caso 11.092, Canadá adoptado el 6 de octubre de 1993, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., 1994, p. 61, pár. 28.

⁷¹ Así lo ha reconocido la COMISIÓN INTERAMERICANA, Informe No. 122/01, Petición 0015/00, Wilma Rosa Posadas, Argentina, 10 de octubre de 2001, pár. 9.

⁷² Párrafo 58 del escrito de demanda de la COMISIÓN INTERAMERICANA, así como COMISIÓN INTERAMERICANA, Informe No. 30/97, Caso 10.087, Gustavo Carranza (Argentina), 30 de septiembre de 1997, pár. 74, y Informe No. 122/01, Petición 0015/00, Wilma Rosa Posadas, Argentina, 10 de octubre de 2001, pár. 9.

⁷³ Párrafo 58 del escrito de demanda de la COMISIÓN INTERAMERICANA, así como COMISIÓN INTERAMERICANA, Informe No. 30/97, Caso 10.087, Gustavo Carranza (Argentina), 30 de septiembre de 1997, pár. 77.

de su artículo 23. Ello evidencia también a partir del hecho de que en su escrito de ampliación a la demanda el peticionario formule argumentos relativos a la violación de dicho precepto sobre la base de la existencia de restricciones indebidas a su derecho político de ser votado.

Por tanto, de haberse planteado el asunto ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, no cabe duda que el peticionario hubiera permitido a los órganos del Estado resolver en conformidad con su derecho interno, así como con el derecho internacional, la controversia y recibir una respuesta fundada y motivada sobre su pretensión de la misma forma en que lo ha hecho el Tribunal Electoral en casos anteriores donde se planteó el tema de las candidaturas independientes.

Al respecto, la Comisión Interamericana señala en su demanda que para que los mecanismos de protección judicial sean realmente efectivos, se requiere que el órgano al que acude el reclamante "llegue a una conclusión razonada y a una determinación sobre el fondo del asunto."⁷⁴

En el presente caso, sin embargo se impidió a los órganos del Estado tal posibilidad, toda vez, que es un presupuesto lógico para recibir de un tribunal una respuesta razonada sobre el fondo del asunto, el que se presente la demanda ante el tribunal competente.

No es exacto lo afirmado por la Comisión Interamericana en el sentido de que el Estado mexicano ha mantenido vigente la legislación que excluye expresamente de la vía del juicio de amparo los reclamos relativos a las resoluciones de organismos electorales. Si bien el juicio de amparo no es procedente en materia político-electoral, lo cierto es que existe un recurso judicial efectivo en una jurisdicción constitucional especializada que cumple a cabalidad con los estándares internacionales y que tiene competencia y plena jurisdicción para resolver sobre asuntos relacionados con la incompatibilidad de determinadas normas electorales con el derecho internacional de los derechos humanos, en tiempo oportuno y de manera eficaz y sencilla.

II.3. La configuración constitucional y legal del control de constitucionalidad y legalidad de los actos electorales es una facultad propia de cada sistema jurídico y entra dentro del margen de apreciación de los Estados.

De conformidad con la doctrina especializada en la materia, los requisitos que deben tener los recursos internos que deben ser agotados por un individuo antes de acceder a la justicia internacional son los siguientes: i) Estar disponibles con anterioridad a los hechos que motivan el acto reclamado, ii) que haya acceso a ellos, iii) que sean suficientes y efectivos, y iv) que normalmente se usen dichos recursos.

⁷⁴ Párrafo 63 de la demanda.

Como ya ha sido probado a lo largo del presente escrito, el JDC cumple con todos estos elementos, dado que i) ya ha sido sustanciado con anterioridad a los hechos objeto del presente caso, ii) ha probado ser suficiente y efectivo para dar preferencia a la aplicación de las normas internacionales en materia electoral, y iii) éste es el recurso al que normalmente acuden los ciudadanos mexicanos que alegan haber sido afectados en sus derechos político-electorales.⁷⁵

El Estado ha insistido en la improcedencia de la denuncia presentada ante la Comisión Interamericana y ahora de la demanda ante la Corte Interamericana, pues, en casos como el presente, de haberse agotado en su momento los recursos internos adecuados, se habría dado al Estado la oportunidad de pronunciarse, a través de sus tribunales, sobre una posible violación a un derecho humano previsto en la Convención Americana y, en su caso, de proveer lo necesario para su adecuada reparación, de conformidad con el carácter subsidiario de la protección internacional establecida en el sistema interamericano, que, como lo reconoce el preámbulo de la Convención Americana, tiene un carácter coadyuvante o complementario del que ofrece el derecho interno de los Estados.

Debe observarse que la Corte Internacional de Justicia (CIJ) reconoce que el agotamiento de los recursos internos es una regla consolidada de derecho internacional consuetudinario. En este sentido, para poder acceder a la justicia internacional, la Corte Interamericana establece claramente lo siguiente:

"Before resort may be had to an international court in such a situation, it has been considered necessary that the State where the violation occurred *should have an opportunity to redress it by its own means, within the framework of its own domestic legal system.*"⁷⁶ [P. 27] (énfasis agregado)

De esto se desprende que el Estado que se pretende responsabilizar de la supuesta violación a un derecho individual, debe tener la oportunidad de atender las reclamaciones hechas en su contra, por los medios correspondientes, de conformidad con el sistema jurídico interno.

En este sentido, la existencia de recursos efectivos como presupuesto de su agotamiento previo antes de acudir a una instancia internacional de protección, busca resolver el problema según el derecho interno del Estado, antes de verse enfrentado a un proceso internacional, tal como lo ha reiterado la Corte Interamericana.⁷⁷

⁷⁵ Caso F. Amerasinghe, Local Remedies in International Law.

⁷⁶ Caso Interhandel (Switzerland v. USA) (Preliminary Objections Judgment) ICJ Rep. [1959]

⁷⁷ Corte Interamericana, entre otros, Caso *Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989. Serie C No. 6, pár. 85.

001279

Por tanto, de haberse acudido al JDC, no sólo se hubiera dado al Estado la oportunidad de responder de manera razonada sobre la pretensión del reclamante y, en su caso, de reparar la posible violación alegada en el ámbito del derecho interno, sino que, también, los propios órganos del sistema interamericano contarían con elementos objetivos para analizar una posible violación a los artículos 23 y 25 de la Convención Americana, en tanto que estarían en posibilidad de valorar la conducta del Estado y las razones que la justifican, una vez que el Estado haya tenido ocasión de remediar por sus propios medios.

En el ámbito de la protección judicial de los derechos político-electorales, los medios de impugnación no se limitan a la declaración de inconstitucionalidad de un precepto normativo, sino que es posible remediar una violación a tales derechos a través de un medio de control de constitucionalidad y legalidad de actos concretos de aplicación, que incluye la posibilidad de un "control de convencionalidad", como medida judicial concreta, adoptada en los términos del artículo 2 de la Convención Americana para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención Americana.

En el presente caso, al no activarse la jurisdicción especializada en materia electoral, se impidió al Estado resolver a través de los órganos judiciales competentes, de manera independiente e imparcial, la presunta violación al artículo 23 de la Convención Americana, al plantear la cuestión ante una instancia que, de manera evidente, resultaba incompetente para pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, al existir una disposición expresa en la Ley de Amparo y un criterio reiterado de la Suprema Corte a este respecto, así como un recurso al que el peticionario no acudió y por ende no agotó.

Tal circunstancia resultó de una decisión consciente e informada respecto de su pretensión, por lo que es al propio denunciante sobre quien deben recaer las consecuencias de su actuar negligente o deficiente, pues, de haber acudido a la jurisdicción competente en materia electoral, habría podido obtener una respuesta razonada a su pretensión última de ser candidato independiente a Presidente de la República y, con ello, habría también dado al Estado la posibilidad de remediar la posible violación alegada antes de acudir a la protección internacional, a partir de la respuesta que se hubiera emitido.

En otras palabras, la equivocación de juicio del peticionario radica en considerar que la única posibilidad para alcanzar su pretensión de ser registrado como candidato independiente, era a través de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 175 del Código Electoral, razonamiento inexacto conforme a los criterios sustentados por el Tribunal electoral y, por tanto, en nada pone de manifiesto la inexistencia de un medio efectivo para la reparación del derecho político de ser votado, precisamente porque a través del JDC pudo obtener una respuesta razonada y efectiva a su petición.

Cabe referir el caso *Nielsen vs. Denmark* (Application No. 343/57; Report of the Commission) [1960] en el que la Comisión Europea de Derechos Humanos estableció:

"Whereas the generally recognized rules of international law in principle require that before an international tribunal is seized of a claim with respect to an alleged injury to an individual *the latter shall first have had recourse to all those legal remedies available to him under the local law and capable of providing an effective and adequate remedy*; and whereas the Special Court of Revision is manifestly an independent tribunal established by law and empowered to give decisions binding in law and capable, within the limits of the Court's jurisdiction, of providing an effective remedy [...]" ⁷⁸ [Pp. 36-37] (énfasis agregado)

De acuerdo con el *dictum* anterior, la Comisión Europea reconoce que, de conformidad con el derecho internacional, el individuo que reclama violaciones a sus derechos humanos debe agotar todos los recursos internos antes de acceder a la justicia internacional, siempre y cuando dichos recursos sean adecuados y efectivos. El parámetro que se usa en este caso para determinar si un recurso es efectivo es que exista una Corte independiente y establecida por la ley, que tenga la competencia para ejercer su jurisdicción y otorgar un remedio, **dentro de los límites de su competencia**, a la petición reclamada por el individuo.

En el presente caso, el Tribunal Electoral cumple con ambos requisitos al ser un tribunal independiente, creado por la ley, competente para tratar el asunto reclamado por el peticionario, y con la capacidad de producir el resultado para el cual fue creado.

El agotamiento de los recursos internos permite también definir el ámbito de la controversia y la competencia material del caso. La esencia de la petición ante los tribunales nacionales debe relacionarse con las violaciones denunciadas ante la instancia internacional y por tanto, si el Estado tiene la obligación de proporcionar recursos adecuados y efectivos, el individuo que considere que sus derechos han sido vulnerados, tiene la obligación de agotar esos recursos y no otros. ⁷⁹

La práctica interna del Tribunal Electoral demuestra que el juicio para la protección de los derechos político-electorales es un recurso idóneo, toda vez que las limitaciones jurisdiccionales respecto de la declaración de inconstitucionalidad de una ley no han impedido al Tribunal subsanar las violaciones derivadas de actos de autoridad, cuyo fundamento es una disposición legal que se estima contraria a un derecho fundamental de participación política reconocido en el derecho

⁷⁸ *Nielsen vs. Denmark* (Application No. 343/57; Report of the Commission) [1960]

⁷⁹ Faúndez Ledesma, Héctor, *El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Estudios de Derechos Humanos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2007, p. 30 y 63.

internacional de los derechos humanos, así como tampoco conocer respecto del fondo de la cuestión relativa a las candidaturas independientes⁸⁰.

El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano está concebido de tal forma que, en efecto, permite, en su caso, remediar las violaciones alegadas cuando se impugnan actos de la autoridad administrativa electoral sobre la base de una disposición legal que se estima contraria a los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

La Corte Interamericana ha estimado que, en ciertos casos no es necesario acudir a la acción de inconstitucionalidad, por no resultar efectiva.⁸¹ En el presente caso, la vía del amparo no resultaba idónea ni efectiva, por lo que era preciso que se acudiera al recurso efectivo previsto en la legislación electoral, siendo el juicio de protección de los derechos político electorales la vía natural y ordinaria para impugnar los actos de la autoridad administrativa electoral federal que se estimen violatorios de algún derecho político-electoral a efecto de cuestionar su constitucionalidad y legalidad. Ello habría dado la posibilidad al tribunal competente de pronunciarse sobre la pretensión última del peticionario. La mera existencia de tal posibilidad hace que no pueda considerarse que el Estado haya conculcado el derecho a un recurso efectivo previsto en el artículo 25 de la Convención, e incluso que se hayan agotado los recursos internos.

La Comisión Interamericana ha estimado que no puede considerarse que el peticionario ha cumplido debidamente con el requisito del agotamiento de los recursos internos, si los mismos han sido rechazados con fundamentos procesales razonables y no arbitrarios.⁸²

Debe considerarse que en el presente caso, la forma en que el reclamante presentó su causa ante los tribunales nacionales no le ofreció oportunidad alguna a los órganos del Estado para que se estudiara el fondo de su pretensión última, esto es, ser candidato independiente a la Presidencia de la República.

Tal circunstancia no es atribuible a la inexistencia o falta de eficacia o idoneidad de los recursos internos, sino a la actitud procesal seguida por el peticionario desde el momento de la solicitud de su registro de manera extemporánea y la posterior impugnación ante instancias judiciales incompetentes en la materia de litigio.

⁸⁰ Ver ANEXO 1 Estadísticas de asuntos recibidos en Sala Superior del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano

⁸¹ Corte Interamericana, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004, pár. 85.

⁸² COMISIÓN INTERAMERICANA, Informe No. 90/03, Petición 0581/1999, Inadmisibilidad, Gustavo Trujillo González, Perú, 22 e octubre de 2003, pár. 32.

Ello, toda vez que el peticionario tenía la obligación de agotar los recursos internos de acuerdo con la legislación procesal interna, y no de conformidad con su personal parecer o conveniencia. La Comisión Interamericana ha admitido, en varios casos, que las presuntas víctimas no pueden alegar la ineficacia del recurso si no se intentó usarlo apropiadamente.⁸³ Asimismo, la Comisión Interamericana ha reconocido que no se puede considerar que el peticionario haya cumplido debidamente con el requisito del agotamiento previo de los recursos internos si tales recursos han sido rechazados con fundamentos procesales razonables y no arbitrarios.⁸⁴

En el caso, la Comisión Interamericana estima que el recurso de amparo era el medio idóneo con respecto al objeto de la petición, en tanto que se pretendía obtener una declaratoria de inconstitucionalidad de un precepto legal. No obstante, como se ha reiterado, tal circunstancia no era la esencia de la queja o la pretensión última del peticionario, pues el mismo peticionario ha reconocido que no se trataba de la declaración de inconstitucionalidad en abstracto del artículo 175 del Código Electoral, sino que se cuestionaba la incompatibilidad de tal disposición con la Convención Americana y con la Constitución Federal. En consecuencia, la materia de la controversia no era la declaración de inconstitucionalidad en abstracto, sino la incompatibilidad del acto concreto de aplicación respecto de su derecho político-electoral específico de ser votado. Esto necesariamente supone que el acto impugnado era de la competencia del Tribunal Electoral, a través del JDC, y no a través del juicio de amparo que resulta legalmente improcedente.

En este contexto, la forma en que el peticionario presentó su causa ante los tribunales nacionales no ofreció a éstos la oportunidad para tener en cuenta las disposiciones de la Convención Americana.⁸⁵

El resultado que hubiera podido obtenerse en la jurisdicción electoral no puede considerarse como manifiestamente absurdo ni irrazonable, en tanto que existen precedentes que confirman el hecho de que ciudadanos que han querido postularse como candidatos independientes a cargos de elección popular, impugnado la negativa de registro a través del JDC, han conseguido un pronunciamiento razonado de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Es por ello que no se puede estimar que el reclamante haya presentado ante los tribunales nacionales una “denuncia o queja defendible”, pues ello supone que la

⁸³ COMISIÓN INTERAMERICANA, Informe No. 90/03, Petición 0581/1999, Inadmisibilidad, Gustavo Trujillo González, Perú, 22 de octubre de 2003, pár. 28.

⁸⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA, Informe No. 48/04, Petición 12.210, Inadmisibilidad, Felix Román Esparragoza González y Nerio Molina Peñaloza, Venezuela, 13 de octubre de 2004, pár. 56.

⁸⁵ En sentido similar, se pronunció la Corte Europea de Derechos Humanos en el Caso *Van Oosterwijk*, Sentencia de 4 de octubre de 1980, pár. 39.

materia de la impugnación sea de la competencia del tribunal ante el cual se presentó el recurso.

Como lo ha estimado la Corte Europea de Derechos Humanos, respecto al derecho a un recurso efectivo previsto en el artículo 13 de la Convención Europea de Derechos Humanos, no se puede interpretar tal precepto como si se exigiera un recurso para cualquier queja, por injustificada que sea, por lo que debe tratarse de un agravio defendible en relación a la propia Convención.⁸⁶

En este sentido, el peticionario debió haber ejercitado su derecho de acción de forma tal que garantizara de la mejor manera un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, lo cual en principio solo puede alcanzarse a través de un tribunal competente en la materia de la impugnación.

Es una característica de cualquier sistema de derecho procesal que la impugnación ante una instancia incompetente, *ratione materiae*, genera la improcedencia o el sobreseimiento de la queja intentada por esa vía. Resulta ilógico suponer que un tribunal que no tiene competencia para conocer de cuestiones electorales va a conocer del fondo de la queja planteada que versa sobre una cuestión eminentemente electoral, como es el ejercicio del derecho a ser votado.

Por otra parte, los Estados gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la manera de ajustarse a las obligaciones impuestas por la Convención Americana. Así, por ejemplo, la Corte Europea ha considerado que el alcance de la obligación que se deriva del artículo 13 de la Convención Europea (derecho a un recurso efectivo) varía en función de la naturaleza de la queja que el demandante fundamenta en la Convención.⁸⁷ Incluso la Corte Europea ha estimado que cuando puedan iniciarse una variedad de recursos respecto de la misma situación jurídica del demandante, es suficiente con que algunos (pero no todos) de dichos mecanismos sean acordes con el artículo 13 de la Convención Europea.⁸⁸

Es evidente que el derecho a un recurso interno, en los términos del artículo 25 de la Convención Americana, supone que los Estados contratantes deben establecer disposiciones y prácticas en su derecho interno a efecto de que se garanticen los derechos previstos en la propia Convención, independientemente de que se instrumenten mecanismos de control de constitucionalidad de la normativa interna. La Convención Americana no impone una forma particular de recurso, ya que los Estados gozan de un margen de apreciación para cumplir con las obligaciones impuestas. Es suficiente con que se acredite que existen recursos judiciales adecuados y efectivos para impugnar la constitucionalidad, legalidad y

⁸⁶ Caso *Boyle y Rice c. Reino Unido*, STEDH de 27 de abril de 1988, Seria A no. 131, pár. 52.

⁸⁷ Caso *Kaya c. Turquía*, STDH de 19 de febrero de 1998, pár. 106 y Caso *Kudla c. Polonia*, STEDH de 26 de octubre de 2000, pár. 157

⁸⁸ Caso *Leander c. Suecia*, STEDH de 26 de marzo de 1987, pár. 84.

convencionalidad de actos de autoridades que violen los derechos político electorales, entre ellos, del derecho a ser votado, incluso cuando se pretenda participar en un proceso electoral como candidato independiente.

Por tanto, sería innecesario reformar la legislación a fin de brindar un recurso eficaz y sencillo para el reclamo de la constitucionalidad de los derechos políticos, cuando en la actualidad existe un juicio ciudadano específico ante la jurisdicción especializada para el control de constitucionalidad y legalidad de los actos que violen los derechos político-electorales del ciudadano. Juicio que ha permitido a la Sala Superior del Tribunal Electoral incluso realizar una interpretación conforme de la normativa electoral con el derecho internacional de los derechos humanos.

Exigir un sistema específico de control de constitucionalidad de leyes desconoce la naturaleza subsidiaria del sistema interamericano e incluso puede afectar la eficacia a largo plazo del funcionamiento del sistema de protección de derechos humanos, tanto en el plano nacional como internacional, pues con ello se desconoce también el diseño particular de la jurisdicción estatal, obligando a los Estados a adoptar modelos que no necesariamente responden a las condiciones de su tradición o su sistema jurídico.

Basta con que el Estado garantice de manera efectiva los derechos consagrados en la Convención Americana, así como aquéllos reconocidos en su orden interno, sin que ello suponga necesariamente que sea, a través del juicio de amparo, que se conozca sobre la inconstitucionalidad de leyes electorales.

La obligación de establecer recursos internos efectivos es perfectamente compatible con el establecimiento de una jurisdicción permanente y especializada en materia electoral que tiene competencia para conocer de la constitucionalidad y legalidad de los actos electorales, incluso de declarar inaplicable una norma que se estime contraria a los tratados internacionales, en particular, a la Convención Americana.

A pesar de que la Convención Americana establece claramente la obligación de los Estados de tomar medidas legislativas para cumplir con la Convención, la Honorable Corte ha sido, con sobrada razón, cautelosa en la prescripción de la adopción de medidas legislativas en extremo detalladas, lo que podría colocar a los Estados en una situación de difícil cumplimiento si tales medidas fueran ajenas a las tradiciones jurídicas del país en cuestión.

Por lo demás, el sistema de justicia electoral mexicano, aunque complejo, no dista en esencia de los demás sistemas de justicia electoral de los Estados Parte de la Convención Americana.

Así, por ejemplo, el análisis de algunos de los sistemas electorales del hemisferio (particularmente de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, República Dominicana y Venezuela) permite constatar que, ante la inexistencia de estándares regionales específicos o de un modelo internacional que establezca las

bases para que los Estados conformen un sistema electoral determinado, los propios Estados, a partir de un amplio margen de apreciación, han adoptado diseños, instituciones y mecanismos legales, con el fin de respetar los derechos político-electorales de sus ciudadanos y fortalecer el régimen democrático imperante.

En el caso del Estado mexicano, como se ha descrito con anterioridad, existe una autoridad administrativa electoral autónoma, el Instituto Federal Electoral, y un órgano jurisdiccional permanente especializado en materia electoral, el Tribunal Electoral. Este último tiene como última instancia a la Sala Superior y cuenta además con cinco Salas Regionales. El Tribunal Electoral, por ser la máxima autoridad en materia electoral, también revisa las sentencias de los tribunales electorales de las entidades federativas.

El carácter permanente de las instituciones electorales en México brinda certeza jurídica a los participantes en la contienda electoral y a los ciudadanos que desean ejercer sus derechos políticos mediante el voto. Incluso tal diseño institucional, fruto de veinte años de evolución legislativa e institucional, ha servido de ejemplo para otros países de Europa del Este, y más recientemente a la República Dominicana.

En este sentido, el sistema se asemeja al de Perú con su Jurado Nacional de Electores (autoridad judicial) y su Oficina Nacional de Procesos Electorales (autoridad administrativa). También guarda similitud con la justicia electoral argentina en donde el fuero electoral está constituido por 24 juzgados federales de primera instancia con competencia en cada uno de los distritos electorales en que se divide el país –las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires– y un único Tribunal de Apelaciones –Cámara Nacional Electoral–, que ejerce su jurisdicción en toda la República y constituye la máxima autoridad en la materia. A diferencia de Argentina, Costa Rica, Colombia y Brasil, en México el TRIBUNAL ELECTORAL no registra candidatos ni mantiene el padrón electoral y/o registro civil.

En cuanto a la protección de los derechos políticos en México, como en la mayoría de los mencionados Estados, existe un recurso específico o especial para hacer valer estos derechos. El juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano es semejante al Recurso contencioso electoral de Venezuela, en cuanto a que es un medio judicial para impugnar los actos, las actuaciones y las omisiones de la autoridad electoral administrativa y para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por ésta, en relación con la constitución, funcionamiento y cancelación de organizaciones políticas, al registro electoral y a los procesos electorales. En el caso de Venezuela, la máxima autoridad en materia electoral es la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en contraste con el supuesto mexicano, en donde el Tribunal electoral es un tribunal especializado en la materia.

El JDC también se aproxima al Amparo del elector en Argentina en cuanto puede ser presentado por cualquier ciudadano que sea privado del ejercicio del sufragio o al recurso de Amparo electoral en Costa Rica que constituye el medio y procedimiento idóneo y necesario para la solución de conflictos relativos a derechos fundamentales en el plano electoral. El JDC en México, como el Amparo electoral en Costa Rica, es un mecanismo procesal cuya finalidad es la tutela efectiva de los derechos político-electorales de los ciudadanos, frente a situaciones concretas de amenaza o lesión a tales derechos.

Al igual que en Chile, en donde existe el Recurso de protección que puede ser interpuesto por aquella persona que se sienta amenazada, perturbada o privada en el legítimo ejercicio de alguno(s) del o los derecho(s) garantizado(s) en la Constitución Federal, el JDC mexicano es un recurso que protege derechos consagrados en la Constitución Federal que versen sobre la materia electoral.

Como puede apreciarse de este rápido repaso de derecho comparado, no existe un sistema único de justicia electoral y el Estado mexicano ha tomado las medidas necesarias para garantizar, como en otros Estados democráticos, los derechos políticos de sus ciudadanos.

En suma, el sistema electoral mexicano en su conjunto cumple con los estándares internacionales de respeto a los derechos humanos. Adicionalmente, las restricciones y limitantes razonables al ejercicio de los derechos políticos caben dentro del margen de apreciación que tienen los Estados al delimitar las formas concretas de su organización política.

II.4. Alcance de la reforma electoral de 13 de noviembre de 2007 en relación con las atribuciones del Tribunal Electoral

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos presentó ante esa Honorable Corte Interamericana, mediante escrito de fecha 27 de noviembre de 2007, en el apartado IV, consideraciones sobre la reforma constitucional aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, por la relevancia e impacto que ésta pudiera representar en el caso concreto.⁸⁹

En la información superveniente presentada por el Estado, se ofreció una explicación detallada sobre su sentido y alcance.

La reforma significó, en la materia que nos ocupa, *un reconocimiento constitucional* a la manera en que el Tribunal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, venía resolviendo asuntos en los que los derechos político-electorales se veían restringidos por normas específicas de las leyes electorales.

⁸⁹ Cfr. Escrito de demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de fecha 21 de marzo de 2007.

Se insiste en que, desde antes de dicha reforma, el Tribunal Electoral ya conocía y resolvía este tipo de asuntos de la manera en que, luego de la reforma, reconoce ahora expresamente la Constitución.

Además de elevar a rango constitucional el reconocimiento de las atribuciones ejercidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral, la reforma posibilitó que también las Salas Regionales del mencionado Tribunal pudieran llevar a cabo dichas tareas de control de constitucionalidad de las leyes electorales, por vía de la desaplicación en casos concretos de la disposición contraria a la Constitución. Hay que tener presente que el Tribunal Electoral está integrado por una sala superior y cinco salas regionales.

Mediante la reforma se perfeccionó la facultad del Tribunal Electoral para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal. Debe destacarse que la iniciativa de reforma en ningún lugar afirmó que dicha atribución no existiera previamente o fuera completamente nueva.

En tal virtud, la reforma mencionada no tuvo por objeto otorgar nuevas atribuciones de las que antes hubiere carecido el Tribunal Electoral, sino reconocer en el texto constitucional funciones que por la vía de la interpretación conforme y la aplicación directa de normas contenidas en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano (como es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), había venido ejerciendo.

De esta manera, gracias a la reforma se agregaron dos párrafos al artículo 99 (sexto y noveno), en los que se sientan las bases para que las Salas del Tribunal Electoral puedan resolver la no aplicación de leyes contrarias a la Constitución, con efectos sólo para el caso concreto, esto es, sin necesidad de hacer una declaración general de inconstitucionalidad, reservada a la Suprema Corte a través de las acciones de inconstitucionalidad previstas en la fracción II del artículo 105 constitucional.

Ya durante la Audiencia del pasado 8 de febrero de 2008, a pregunta expresa que formulara la Presidente Cecilia Medina Quiroga, el Estado mexicano hizo del conocimiento de esa Corte que la reforma amplió las facultades de las Salas Regionales del Tribunal Electoral para desaplicar las normas que, a su juicio, sean contrarias a la Constitución Federal o al derecho internacional de los derechos humanos.

De esta forma, se reconoció a nivel constitucional una práctica del Tribunal Electoral. Igualmente, el Estado subrayó que el Tribunal Electoral, dentro de su quehacer, siempre se ha distinguido por ser un órgano jurisdiccional garantista en virtud de que ha preferido las normas superiores (Constitución y tratados en materia de derechos humanos) sobre leyes ordinarias, lo cual, de suyo, es congruente con la jurisprudencia constante de la Corte Interamericana.

001288

10 de marzo de 2008

En el presente asunto, el peticionario pretendía que fuera declarado inconstitucional el artículo 175 de Código Electoral, con la finalidad de que fuesen desaplicadas en el caso concreto las disposiciones de dicho ordenamiento, lo que podía haber logrado ante el Tribunal Electoral, de así haberlo demostrado.

El Estado ha demostrado plenamente con la evidencia de diferentes casos, que, incluso antes de la reforma, la Sala Superior del Tribunal Electoral había, en los hechos, inaplicado normas generales que, a su juicio, resultaban contrarias al sistema jurídico de protección de derechos humanos, por la vía de la aplicación directa de tratados internacionales.

La reforma deja en claro que el juicio de amparo tradicional no era, en absoluto, ni lo será, el recurso a agotar en asuntos como éste, sino el JDC, como amparo especializado en temas electorales. En todo caso, sigue siendo el Tribunal Electoral el órgano competente y con las mejores atribuciones para actuar en estos casos, tal y como la ha venido afirmando el Estado ante la Comisión Interamericana y lo ha sostenido ante la Honorable Corte.

III. EL ESTADO MEXICANO NO VIOLÓ EN MODO ALGUNO EL ARTÍCULO 23 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN EL CASO 12.535

III.1. Consideraciones generales sobre los alcances e implicaciones del artículo 23 de la Convención Americana.

El artículo 23 (derechos políticos) de la Convención Americana establece, en su primer párrafo, que los ciudadanos de los Estados contratantes gozan del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En su segundo párrafo, el citado instrumento internacional reconoce que la ley de cada Estado contratante puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el primer párrafo, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

El Estado ha demostrado, en las diversas etapas de este caso, que un sistema electoral que establece la postulación de candidatos por los partidos políticos no resulta *per se* violatorio de la disposición sobre derechos políticos de la Convención Americana.⁹⁰ La jurisprudencia internacional reconoce la prerrogativa de los Estados para organizar libremente su sistema político,⁹¹ en donde se debe tomar particular importancia a la “evolución política del Estado involucrado”, como señaló la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso *Melnichenko vs. Ukraine*.⁹²

De igual manera, es reconocido que los derechos políticos no son absolutos, por lo que pueden estar sujetos a limitaciones.⁹³ Como esta Corte Interamericana señaló en el caso *Yatama*, la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen en sí mismos una restricción indebida a dichos derechos. Para ello, deben estar debidamente reglamentados, observando los

⁹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Informe no. 113/06, caso 12.535, párrafo 165.

⁹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe no. 137/99, caso 11863, párrafo 99; Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Hirst vs. The United Kingdom*, petición 74025/01; sentencia del 6 de octubre de 2005; párrafo 61.

⁹² Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Melnichenko vs. Ukraine*, petición 17707/02, sentencia del 19 de octubre de 2004, párrafo 55.

⁹³ Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Zdanoka vs. Latvia*, petición 58278/00, sentencia del 17 de junio de 2004, párrafo 82.

principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.⁹⁴

Asimismo, en el caso referido la Corte Interamericana citó y consideró la sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso *Hirst vs. The United Kingdom*, en el cual dicho tribunal dispuso que efectivamente es posible imponer limitaciones a los derechos políticos, siempre y cuando:

- a) las condiciones no restrinjan los derechos de tal manera que lesione su esencia y se les prive de efectividad;
- b) sean impuestas para la consecución de un objetivo legítimo;
- c) los medios empleados no sean desproporcionados.⁹⁵

La Comisión Interamericana ha establecido que, en la medida en que no sean establecidas restricciones irrazonables para la formación y desenvolvimiento de los partidos políticos, o bien, para su militancia y participación en ellos, no se vislumbra una afectación al derecho de elegir y ser elegido.⁹⁶

De igual manera, el objetivo de establecer un sistema de partidos persigue un fin legítimo. Como lo señaló el Comisionado Fernández Arévalo en su opinión disidente del presente caso, existen numerosas razones políticas, filosóficas y prácticas para que los Estados establezcan una normatividad interna que exige que los candidatos sean postulados por partidos políticos, toda vez que si cualquier miembro del cuerpo electoral mexicano tuviera derecho a postularse y registrarse como candidato, podrían inscribirse millones de personas como candidatos. Una situación de tal magnitud tornaría impracticable el desarrollo secuencial ordenado y temporalmente limitado del proceso electoral en todas sus fases.⁹⁷

Como el Estado mexicano ha expuesto reiteradamente, la norma prevista en el Código Electoral por la cual la postulación de una candidatura al cargo de Presidente de la República por los partidos políticos cumple con esos estándares.

En ese sentido, la disposición del artículo 175 del Código Electoral que establece la exclusividad que tienen los partidos políticos para presentar candidaturas a los cargos públicos de elección popular en el ámbito federal, no constituye violación

⁹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Yatama vs. Nicaragua*, sentencia del 23 de junio de 2005, párrafo 206.

⁹⁵ Corte Europea de Derechos Humanos; caso *Hirst vs. The United Kingdom*, petición 74025/01, sentencia del 6 de octubre de 2005, párrafo 62.

⁹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe no. 26/88, caso 10109, párrafo 8.

⁹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Informe no. 113/06, caso 12.535, voto disidente del Comisionado Fernández Arévalos, párrafo 15.

alguna al derecho de voto pasivo consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana. Tal disposición es una modalidad de ejercicio de ese derecho político, congruente con los estándares internacionales en la materia, en términos de *legalidad, necesidad y proporcionalidad*.

La decisión del legislador federal mexicano de establecer esa modalidad de ejercicio de participación política, atiende al estándar de *legalidad* en tanto recae dentro de las facultades que expresamente la Constitución Federal le confiere. Atiende, igualmente, a una razón de *necesidad* por lo menos en dos sentidos: primero, a las necesidades históricas y políticas de la sociedad mexicana, como se explicará más adelante; segundo, a la necesidad práctica a que hace referencia el Comisionado Fernández Arévalo, citada más arriba. Finalmente, atiende también al estándar de *proporcionalidad* ya que no constituye, de ninguna manera, la exclusión o la discriminación de persona o grupo de personas alguna del acceso al poder público por las vías democráticas; las normas electorales federales mexicanas, en efecto, posibilitan canales de acceso a las candidaturas, abiertos para todos los ciudadanos, no excluyentes ni discriminatorios y acordes al proceso de democratización que el país ha venido experimentando.

El artículo 23 de la Convención Americana debe ser leído sobre la base de un presupuesto fundamental: el derecho de los Estados Partes de dotarse de un sistema político propio. Una vez que el Estado se ha organizado políticamente, su sistema de elecciones no puede discriminar salvo por las causas expresamente previstas en el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana. En tal virtud la regla establecida por el Código Electoral para la postulación de candidatos a través de un partido político no es contraria al derecho internacional. Por una parte, tal postulación no está prohibida por los estándares internacionales y, por lo demás, constituye uno de los principios fundamentales de todo sistema democrático representativo, que concibe a los partidos políticos como naturales intermediarios entre los ciudadanos y los órganos representativos del Estado. Como sostiene Kelsen, "la democracia moderna, descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático".⁹⁸ Por otro lado, esa nominación a través de los partidos está concebida como parte de la organización del sistema político mexicano.

Precisamente, las causas de reglamentación del párrafo 2 del artículo 23, por razón de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal, deben darse dentro del sistema político que el Estado se ha otorgado.

México depositó su instrumento de adhesión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 24 de marzo de 1981, con dos declaraciones interpretativas y una reserva las cuales no fueron objetadas por ningún Estado parte. Con fecha 9 de abril de 2002, el Gobierno de México notificó a la Secretaría General de la

⁹⁸ KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Editorial Labor, Barcelona-Buenos Aires, 1934, pp. 35-36.

Organización de Estados Americanos su intención de retirar parcialmente las declaraciones interpretativas y la reserva. Para efectos del caso que nos ocupa se reproduce la reserva en vigor al día de hoy:

“El Gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los ministros del culto no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos”.

No resultó necesario reservar la postulación de candidaturas por partidos políticos al cargo de Presidente de la República, al momento de formular la reserva ni tampoco al momento de modificarla, es decir en 2002, toda vez que ese aspecto forma parte del derecho del Estado mexicano de dotarse de su sistema político, además de que ya estaba presente en su normatividad interna desde 1946 y la adhesión a la Convención no implicaba ninguna violación de los límites que la misma impone a la reglamentación interna. Una vez que ese sistema político está concebido bajo los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, se ajusta plenamente a los estándares internacionales y su reglamentación no discrimina más allá de la reglamentación permitida en el párrafo 2 del artículo 23. Sin embargo, en congruencia con su propio ordenamiento constitucional, el Estado Mexicano reservó la aplicación de dicha disposición a los ministros de culto en lo relativo al voto pasivo, a fin de posibilitar su vinculación a la Convención Americana.

El Comisionado Robert K. Goldman, en su voto disidente en el caso 11.863 (Andrés Aylwin Azócar vs. Chile), destacó que es necesario que instancias internacionales, como es el caso de esta Honorable Corte Interamericana, no asuman el papel de órgano supraconstituyente de los Estados con el fin de perfeccionar su estructura política, toda vez que actuar de manera contraria comprometería la integridad misma del sistema de protección de derechos humanos.⁹⁹

Por tanto, el Estado Mexicano considera que este Honorable Corte debe tener presente el sistema político que sus leyes nacionales han concebido en apego al derecho internacional.

III.2. La Comisión Interamericana concluyó que el Estado no violó el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el caso 12.535

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, concluyó en su Informe 113/06 que el Estado mexicano no violó en perjuicio del peticionario el derecho de

⁹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe no. 137/99, caso 11863, voto disidente del Comisionado Robert K. Goldman, párrafo 9.

participación política a ser votado garantizado por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ni tampoco el derecho a la igualdad ante la ley y a la consecuente no discriminación previsto por el numeral 24 de la misma.

En los párrafos 152 al 174 de su Informe 113/06, la Comisión Interamericana fundamenta las razones por las cuales desestimó cualquier violación del Estado al artículo 23 de la Convención Americana.

Los elementos que fundan la decisión de la Comisión Interamericana son los siguientes:

1. Que la Constitución mexicana no establece un monopolio de candidaturas a favor de los partidos políticos, sino que el mismo es de configuración legal, por lo que no hay un obstáculo para que, en su momento, se establezca en México un sistema de candidaturas independientes¹⁰⁰.
2. Que los antecedentes señalados por el peticionario en su queja, concretamente los casos 11.428 (Susana Higuchi Miyagawa vs. Perú, del 6 de octubre de 1999), 11.863 (Andrés Alwyn Azócar y otros vs. Chile, del 27 de diciembre de 1999), así como el Caso Yatama (resuelto por la Corte Interamericana el 23 de junio de 2005), fueron analizados y ponderados por la Comisión Interamericana para llegar a su resolución.¹⁰¹
3. Que la Comisión Interamericana se había pronunciado, en un caso anterior a los señalados, prácticamente idéntico al del peticionario: el de las candidaturas independientes (Caso 10.109, Argentina, del 13 de septiembre de 1988).¹⁰²
4. Que también se tomó en cuenta la Observación General número 25 del Comité General de Derechos Humanos de la ONU que en lo conducente señala:

“El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos”¹⁰³.

5. Que la ponderación de todos esos antecedentes no podía llevar a sostener, a juicio de la Comisión Interamericana, que el derecho a ser votado consagrado por el artículo 23 del Pacto de San José implique, por sí, el derecho a presentar candidaturas independientes de los partidos políticos, es decir, “dicho de otro modo, un sistema electoral que establece el monopolio de

¹⁰⁰ Párrafos 162 y 163 del informe de fondo 113/06

¹⁰¹ Párrafos 157, 158 y 159 del informe de fondo 113/06

¹⁰² Párrafo 161 del informe de fondo 113/06

¹⁰³ Párrafo 164 del informe de fondo 113/06

nominación de candidatos por los partidos políticos no resulta per se violatorio de la disposición sobre derechos políticos de la Convención Americana".¹⁰⁴

6. Ello es así, señala la Comisión Interamericana, porque, por una parte, la Observación General mencionada, se refiere no al monopolio de nominación de los partidos políticos, sino al requisito de que los candidatos sean miembros o que pertenezcan a determinados partidos, siendo que en el caso del sistema político mexicano –como había sido señalado en forma reiterada por el Estado–, los partidos políticos pueden presentar como candidatos a ciudadanos que no están afiliados a ellos.¹⁰⁵
7. Por otra parte, de acuerdo con la Comisión Interamericana, el caso Yatama, que es referencia recurrente del peticionario, "no contiene disposición alguna que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político... lo que está señalando la Corte es que el artículo 23 de la Convención Americana es completamente compatible con sistemas de representación distintos del tradicional sistema de partidos políticos, pero no dice que un sistema de partidos sea en sí mismo contrario a dicho instrumento internacional."¹⁰⁶

La conclusión a la que llega, consecuentemente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe 113/06 es que "El Estado mexicano no es responsable de la violación del artículo 23 en perjuicio del señor Castañeda Gutman."¹⁰⁷

Además, y dado que el derecho a ser votado no implica el derecho de todo ciudadano a presentar candidaturas independientes, "en el presente caso, a diferencia del caso nicaragüense decidido por el tribunal (caso Yatama), la Comisión Interamericana encuentra que no se ha violado el derecho de Jorge Castañeda Gutman a acceder a las funciones públicas de su país en condiciones generales de igualdad"¹⁰⁸ por lo que tampoco se configura una violación en su perjuicio del derecho prevista en el artículo 24 de la Convención.

¹⁰⁴ Párrafo 165 del informe de fondo 113/06

¹⁰⁵ Párrafo 166 del informe de fondo 113/06

¹⁰⁶ Párrafo 167 del informe de fondo 113/06

¹⁰⁷ Párrafo 175 del informe de fondo 113/06

¹⁰⁸ Párrafos 177 y 178 del informe de fondo 113/06

III.3. Consideraciones adicionales del Estado con relación a los argumentos presentados por el peticionario en su ampliación de demanda y en la Audiencia del 8 de febrero de 2008 ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso 12.535.

1. El peticionario señala que el artículo 175 del Código Electoral viola su derecho de participación política al impedirle postularse como candidato independiente a un cargo de elección popular, tal como ocurrió con la negativa del Instituto Federal Electoral a registrarlo como candidato sin partido a la Presidencia de la República. El Estado formula las siguientes consideraciones.

- a) Más allá de que el derecho internacional establece la prerrogativa de los Estados para organizar su sistema político con eventuales limitaciones a los derechos políticos sobre la base de estándares de legalidad, necesidad y proporcionalidad, cabe hacer también una distinción entre las limitaciones o restricciones directas a un derecho y las modalidades que el legislador establezca para su ejercicio.

El mencionado artículo del Código Electoral, que reserva a los partidos políticos la presentación de candidaturas a cargos de elección federal, no constituye una *limitación* directa al derecho de participación política, como podría ser la exclusión de un grupo social determinado de ese derecho, sino que representa una *modalidad* de ejercicio del derecho de ser votado. La diferencia es importante. La exclusión de un grupo determinado de individuos implicaría la imposibilidad absoluta de ejercer un derecho sin que hubiera formas para acceder a su goce y disfrute; tal sería el caso, por ejemplo, de una ley que restringiera el derecho de voto pasivo por cuestiones de género o por pertenecer a un grupo étnico, en cuyo caso las personas del género o del grupo étnico excluido no tendrían posibilidad alguna de ejercer ese derecho porque, simple y sencillamente se les habría negado su titularidad.

Algo distinto ocurre cuando lo que la ley establece es una modalidad de ejercicio. En ese sentido, el derecho no está restringido para una persona determinada, pero se exige que, para poder ejercer ese derecho, se utilice una vía jurídica determinada o bien se cumpla con determinadas condiciones y modalidades. Para ejemplificar este punto podría tomarse también otro artículo del mismo Código Electoral, el artículo 6, que establece como requisito para que los ciudadanos puedan votar el estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con su Credencial para Votar correspondiente; desde luego, parece absurdo definir ese requisito como una limitación ilícita al derecho de voto activo.

Lo mismo ocurre con la modalidad de ejercicio del derecho de ser votado que, en México, implica, en virtud del artículo 175 del Código Electoral la postulación a un cargo de elección popular por parte de un partido político. En el mismo sentido, y también a manera de ejemplo, la

condición que el artículo 8 del mismo Código impone a quien aspira ser candidato a un cargo electivo ("a ninguna persona registrarse como candidato a distintos cargo de elección popular en el mismo proceso electoral" o que "tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los estados"¹⁰⁹), no debe ser entendida como limitación del derecho de voto pasivo, sino como modalidad de su ejercicio.

No escapa al Estado mexicano que el establecimiento de modalidades excesivas para el ejercicio de un derecho puede convertirse, en una limitación, por lo que, como se ha dicho, dichas modalidades deben ser legales, necesarias y proporcionales. La condición de que la postulación de una candidatura a un cargo público electivo deba ocurrir a través de un partido político, además de no ser excesiva, responde, en el caso mexicano a una racionalidad jurídica, política e histórica que la convierte en una modalidad de ejercicio del derecho de ser votado absolutamente justificable y que encuentra su razón en un momento determinado del desarrollo orgánico de las instituciones democráticas de la sociedad mexicana.

En efecto, como se demostrará en el apartado siguiente, la construcción de un sistema de partidos abierto, plural y competitivo ha sido el núcleo de la democratización del sistema político mexicano y la superación del régimen de partido hegemónico que caracterizó durante décadas al sistema político.

No se trata, en suma, de una modalidad de ejercicio excesiva o que conculque el derecho de voto pasivo, sino que, acorde con las necesidades políticas de la sociedad mexicana en su proceso de democratización, modula las vías del goce y disfrute del mismo.

- b) Por otra parte, el Estado mexicano reitera el argumento presentado en su momento ante la Comisión Interamericana, y retomado por ésta en su Informe 113/06, en el sentido de que la modalidad de ejercicio del derecho de voto pasivo establecida en el artículo 175 del Código Electoral no plantea la pertenencia o afiliación necesaria de un ciudadano a un partido político para su postulación a un cargo público de elección. En efecto, existe la posibilidad y el derecho, para que un partido político postule a un cargo de elección a ciudadanos que no pertenecen a ese instituto político. Ese derecho es ejercido con gran frecuencia. En México se le conoce como "candidaturas externas". Debe observarse que de los 8 partidos políticos que hoy cuentan con registro nacional, solamente uno exige la militancia como requisito para postular candidato a los cargos ejecutivos federal y estatal. Salvo esa excepción, cualquier ciudadano, aún sin

¹⁰⁹ Artículo 8 del COFIPE

militancia política en un partido, puede aspirar a ser postulado candidato. En suma, en el sistema jurídico mexicano no existe una subordinación del derecho de voto pasivo al derecho de afiliación a un partido político. Resulta claro que la afirmación del peticionario de que, reservar el derecho de presentar candidaturas a los partidos implica necesariamente la pertenencia de un ciudadano a ese partido, carece de todo sustento jurídico.

- c) Adicionalmente, y como se estableció con claridad en la argumentación del Estado referida a la no violación al artículo 25 de la Convención Americana, debe subrayarse que la ley electoral mexicana establece que los partidos políticos deben contar con procedimientos democráticos para la designación de candidatos a cargos públicos electivos, ya que de no ocurrir así, los ciudadanos pueden recurrir, en lo individual, al Tribunal Electoral e interponer el JDC que también se ha descrito ya con gran extensión. Es decir, la ley establece garantías suficientes que permitan a un ciudadano aspirar a la candidatura de algún partido político, aún cuando no sea miembro de ese partido.

2. El peticionario afirma que el informe 113/06 de la Comisión Interamericana contraviene el desarrollo progresivo y evolutivo de los derechos humanos al fundar su decisión en un caso de 1988 (el 10,109, Argentina) y no en casos más recientes que se presentaron más de una década después (como el caso 11.428, Susana Higuchi Miyagawa vs. Perú, del 6 de octubre de 1999, o el 11.863, Andrés Alwyn y otros vs. Chile, del 27 de diciembre de 1999, o el caso Yatama).

A este respecto, el Estado reitera su coincidencia general con los argumentos que fundaron la decisión de la Comisión de que el Estado no violó el artículo 23 de la Convención Americana.

Adicionalmente, y como lo estableció a lo largo del procedimiento, el Estado subraya que la apreciación del peticionario es subjetiva y absolutamente errónea. Se subrayan dos razones.

Primero: los casos en los que fundó su demanda el peticionario fueron tomados en cuenta y ponderados por la Comisión Interamericana en el Informe citado.

Segundo: todos son casos relativos al derecho de ser votado, pero ninguno de ellos es estrictamente aplicable al caso que nos ocupa; el peticionario pretende que, por analogía, se le apliquen juicios emitidos en casos en los que la petición de fondo es distinta a la que él plantea.

Como lo ha hecho a lo largo del procedimiento, el Estado insiste en la inaplicabilidad de los casos referidos. Es preciso señalar las causas de agravio en los casos señalados por el peticionario para demostrar su inaplicabilidad en la presente causa:

- El caso de Susana Higuchi Miyagawa vs. Perú, se refiere esencialmente a la falta de mecanismos jurídicos adecuados para impugnar la decisión del Jurado Nacional de Elecciones peruano de haber anulado la lista de candidatos de la agrupación independiente "Armonía Frempol". Por ello, la recomendación que la Comisión Interamericana emitió en su Informe 119/99 al Estado peruano fue que éste debía:

"Adoptar las medidas tendientes a modificar las disposiciones de los artículos 181 de la Constitución de 1993, y 13 de la Ley Orgánica Electoral, posibilitando un recurso efectivo y sencillo, en los términos del artículo 25 (1) de la Convención, contra las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones que vulneren la garantía a la participación política por parte de los ciudadanos".

La única similitud que ese asunto guarda con el presente es, en todo caso, la existencia o no de un recurso jurídico adecuado para impugnar la presunta violación de un derecho político, tema ya abordado con gran amplitud por el Estado.

Adicionalmente, la señora Higuchi Miyagawa planteaba la violación a sus derechos políticos fundamentales por parte de la disposición de la ley electoral peruana que introducía, de manera intencional, una limitante que impedía a un ciudadano postularse a la Presidencia o Vicepresidencia por razones del vínculo familiar con el Jefe de Estado, la cual alcanzaba también a los candidatos al Congreso. En ese caso, se trataba de una limitación directa del derecho de ser votado por razones de parentesco. La limitación así establecida no se ajusta a los estándares de legalidad, necesidad y proporcionalidad y, por tanto, resultó violatoria del artículo 23.2 de la Convención Americana. En el caso del señor Jorge Castañeda, se trata, como argumenta el Estado, no sólo de una limitación válida de acuerdo con estándares internacionales sino, fundamentalmente, de una modalidad del ejercicio de los derechos establecidos en ese artículo de la Convención. Por ello, es absolutamente infundada la pretensión de utilizar el caso Higuchi como precedente.

- El caso de Andrés Alwyn y otros vs. Chile versa también sobre materias esencialmente diferentes a la del caso que nos ocupa.

En aquél procedimiento la causa del agravio alegado era que la figura de los senadores vitalicios (General Augusto Pinochet) y designados, establecida en el artículo 45 de la Constitución chilena, distorsiona la soberanía popular, lo cual implica que las elecciones dejan de ser "auténticas" en los términos exigidos en el artículo 23(1)(b) de la Convención Americana y, por lo mismo, se quebranta la esencia de la institucionalidad democrática representativa, que constituye base y fundamento de todo el sistema de derechos humanos en vigor. Los peticionarios alegan igualmente que los senadores designados en la forma

prevista en el ordenamiento constitucional chileno constituyen una institución que viola el derecho a la igualdad del sufragio y la soberanía popular y representa, además, un obstáculo que torna prácticamente imposible la modificación de las instituciones no democráticas establecidas en la Constitución chilena.

Lo anterior, violaba, a juicio de los quejosos, su derecho y oportunidad de tener acceso en condiciones de igualdad a cargos públicos de elección popular, puesto que la existencia de escaños en el poder legislativo, que eran designados entre un grupo muy reducido de personas, restringía indebidamente su derecho a participar en los órganos electivos del Estado.

Resulta del todo claro que el precedente que el peticionario reclama se refiere a conceptos de violación profundamente diferentes y, por ello, inaplicables a este caso.

- Finalmente, el Caso Yatama, resuelto por la Corte Interamericana también resulta inaplicable como precedente al presente caso porque, tal como lo señaló en su momento la Comisión Interamericana y también el Estado, no se refiere a candidaturas independientes, sino al derecho de agrupaciones diferentes a los partidos políticos a participar en elecciones municipales mediante sus usos y prácticas tradicionales. La diferencia es sustantiva puesto que, como se ha indicado en diferentes ocasiones, en el caso que nos ocupa el acto que origina la queja del peticionario se refiere a su pretensión a ser inscrito como candidato a la Presidencia de la República.

Destaca, además, el señalamiento de la Comisión Interamericana en su Informe 113/06 en su párrafo 170 en el sentido de que:

“En el Caso Yatama, la Corte Interamericana no descalificó el monopolio de partidos en sí mismo, sino que en el caso particular lo considera una restricción irrazonable del derecho a la participación de las comunidades indígenas en función de que cercenaba sus propias formas de organización política regidas por sus tradiciones e identidad cultural. Esto es, la Corte entendió que había motivos fundados que determinaban que el monopolio de partidos, *en ese ámbito particular, actuara como un factor excluyente de la participación de ciertos grupos o sectores de la población.*”¹¹⁰

El precedente resulta inaplicable porque su asunto de fondo es la restricción a la participación política de un sector específico de la población. El peticionario pretende que los “ciudadanos sin partido” sean considerados un “cierto grupo o sector de la población”; no obstante, parece

¹¹⁰ Párrafo 170 del informe 113/06 de la COMISIÓN INTERAMERICANA

claro que en el caso Yatama, la Corte se refirió -entre otros aspectos y porque esa era la razón de fondo- a grupos o sectores sociales (como grupos indígenas o raciales, entre otros), y no a “grupos” o “sectores” integrados a partir de posiciones políticas determinadas (como lo es la no pertenencia o la no afinidad con una fuerza política determinada).

Resulta oportuno informar, por analogía, a la Ilustre Corte que el sistema jurídico mexicano reconoce el derecho a la participación de “ciertos grupos o sectores de la población”, específicamente indígenas, mediante sus usos y costumbres tradicionales en el ámbito municipal (es decir en el ámbito del gobierno local) en aquellos Estados de la Federación en donde existe preponderantemente población indígena, como son los estados de Chiapas y Oaxaca, entre otros. El Estado mexicano se encuentra, por ello, dentro de los parámetros que la Corte Interamericana estableció en el Caso Yatama para la participación de esos grupos y sectores de la población. Al respecto, hay numerosas Tesis relevantes del Tribunal Electoral.¹¹¹

3. El peticionario argumenta en su defensa la Observación General No. 25 del Comité de Derechos Humanos, en el sentido de que:

“17. El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos...”¹¹²

Como se ha señalado a lo largo del procedimiento, el sistema jurídico mexicano no establece que para aspirar a una candidatura de un partido político, un ciudadano tenga que “ser miembro” o que “pertenezca” al mismo, sino que, por regla general, las postulaciones a cargos de elección popular están abiertas a candidatos externos a los partidos.

4. El peticionario alude también al caso Las Vigas, Veracruz, en donde un ciudadano recibió el número mayor de votos emitidos en la elección de presidente municipal de 2004, en su calidad de “candidato no registrado”, y por ese hecho sus votos fueron considerados como inválidos. El Estado hace las siguientes precisiones:

¹¹¹ Destaca la siguiente tesis de ese órgano: “usos y costumbres indígenas relacionados con el procedimiento electoral consuetudinario. ciudadanos y autoridades están obligados a respetarlos (Legislación de Oaxaca).- En términos de lo dispuesto en los artículos 4°, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 16, párrafo primero y segundo, y 25, párrafo decimoquinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, si en la ley se reconoce la validez y vigencia de las formas de organización social, política y de gobierno de las comunidades indígenas, entonces resulta que los ciudadanos y las autoridades comunitarias, municipales, estatales, del Distrito Federal y federales, están obligados a respetar las normas consuetudinarias o reglas internas respectivas” (tesis S3EL 146/2002).

¹¹² (p. 25 de la ampliación de la demanda)

- La figura de los “votos por candidatos no registrados”, que subsiste en la legislación electoral como uno de los espacios que deben incorporarse a las boletas electorales, se ha conservado, por largo tiempo. Algunos estudiosos la califican como resabio histórico porque alcanzó todo su sentido en una época política de México caracterizada por un sistema de partido hegemónico.
- No tiene sentido la equiparación de la figura de los “candidatos no registrados” con las candidaturas independientes, como pretende el peticionario. Por definición, los “candidatos no registrados” no se ciñen a ninguno de los procedimientos legales que norman las elecciones (inscripción, validación de requisitos, condiciones para el desarrollo de su campaña, etcétera) a los que todo candidato debe ajustarse. Un candidato no registrado no está sujeto legalmente a las normas de la competencia electoral; de ahí que los votos emitidos en su favor no pueden ser considerados como válidos sino que, en el mejor de los casos, tienen un valor estadístico, como ha señalado el TRIBUNAL ELECTORAL.
- El hecho de que en el caso de Las Vigas, Veracruz, un candidato no registrado haya obtenido un número de votos mayor que el resto de los contendientes, no implica ningún derecho político *per se*.

III.4. Las candidaturas independientes en la historia del proceso político mexicano

El criterio de necesidad como elemento para justificar la regulación de ejercicio de un derecho político, en este caso, el que el derecho de voto pasivo pueda ejercerse en el ámbito federal mexicano –y concretamente en el caso de la candidatura a la Presidencia de la República–, puede entenderse a partir de una somera revisión histórica proceso del específico de transición a la democracia en México. Como se demostrará enseguida, esa regulación específica obedece a necesidades políticas surgidas a lo largo de la evolución reciente de México, en el contexto de la democratización del régimen político.

La figura de las candidaturas independientes no ha sido ajena al marco legal que, históricamente, ha regulado los procesos electorales en México.

En el periodo entre 1917, en que se publicó la Constitución vigente, y 1946, las normas electorales permitían que, paralelamente a las candidaturas que los partidos políticos podían registrar, pudieran presentarse candidaturas independientes a cargos electivos de representación política. Así se estableció con la Ley Electoral publicada el 6 de febrero de 1917 y en la Ley para la Elección de los Poderes Federales del 2 de julio de 1918.

Sin embargo, la Ley Electoral Federal publicada el 7 de enero de 1946 estableció que “solamente los partidos políticos podrán registrar candidatos,”¹¹³ con lo que se

¹¹³ (art. 60) Ley Electoral Federal publicada el 7 de enero de 1946

excluyó la posibilidad de que ciudadanos aspiraran a cargos de elección popular de manera independiente a dichos partidos en el ámbito federal.

Sin que las razones de dicha exclusividad se hayan especificado, debe hacerse notar, que, apenas unos días después de la publicación de esa ley, el 18 de enero de 1946, se refundó el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), dando origen al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Durante décadas, el PRI fue un partido que jugó un papel preponderante en el diseño político del Estado, permitiendo concentrar enormes atribuciones en manos del Presidente de la República.

Diferentes estudiosos han subrayado que el monopolio de las candidaturas a través de los partidos se estableció justamente cuando lo que se denominó como "partido oficial" se refundó dando lugar a lo que se ha considerado como un régimen de partido hegemónico.

El exiguo sistema de partidos de aquella época, sirvió de ejemplo para el modelo que Giovanni Sartori definió, efectivamente, como "*sistema de partido hegemónico*."¹¹⁴

Ello dio lugar a un régimen en el que el inmovilismo del sistema político fue una característica evidente. En las cinco elecciones federales previas a la reforma de 1977 (las elecciones de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976), no se registró a un solo partido político nuevo. Participaron solamente los cuatro partidos políticos que para entonces contaban con registro (el PRI, el Partido Acción Nacional, el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana).¹¹⁵ Además, el control discrecional del registro de partidos en manos de la Secretaría de Gobernación había impedido que fueran reconocidas legalmente otras fuerzas políticas que permanecieron proscritas; es el caso del Partido Comunista Mexicano, fundado en 1919 y que no obtuvo su registro legal sino hasta 1979 con las nuevas reglas introducidas por la reforma de 1977.

Las elecciones presidenciales de 1976 muestran, según diferentes estudiosos, la máxima expresión del funcionamiento del sistema de partido hegemónico. Un solo candidato, postulado por tres de los cuatro partidos políticos con registro, compitió en solitario por la Presidencia de la República; en esa ocasión, el Partido Acción Nacional no presentó candidato.

¹¹⁴ SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, Madrid, 1992 (2ª edición), pp. 279 y ss.

¹¹⁵ En realidad, de los pocos partidos políticos que contaban con registro, sólo el Partido Acción Nacional (constituido en 1939) podía considerarse una verdadera oposición. En efecto, es significativo el hecho de que desde 1958 y hasta 1976 los otros dos partidos opositores, el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, hubieran postulado invariablemente en las elecciones presidenciales al mismo candidato que el PRI.

En ese contexto, se produjo en 1977 la primera de las reformas electorales a través de las cuales se ha conducido, desde entonces, el proceso de transición a la democracia en México.

Es una reforma particularmente importante, que tuvo por objeto crear un sistema de partidos abierto y plural, que no existía hasta entonces. Según Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación reconocido también como autor intelectual de la reforma, el objetivo de la reforma política de 1977 era:

“...que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional *el complicado mosaico ideológico nacional* de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, *forman parte de la nación...*”¹¹⁶.

Ese propósito se traducía en la búsqueda de establecer un sistema de partidos abierto a todas las opciones políticas significativas y, por otra parte, abrir los espacios de representación política a todas las opciones que fueran mínimamente representativas.

Todas las reformas electorales sucesivas -las de 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996 y recientemente la de 2007-, han seguido los objetivos marcados por la reforma de 1977: abrir el sistema de partidos a todas las opciones políticas que demande la pluralidad política de la sociedad, en determinado momento de su evolución histórica.

Así, es importante insistir en que el proceso de democratización que México ha vivido desde 1977 se ha basado en construir un sistema de partidos ahí en donde no existía.

Por ello, desde 1977 se introdujo en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como *entidades de interés público*.

Se trata de un caso único en todo el Continente Americano. Con esa definición constitucional, los partidos se convirtieron, desde la reforma de 1977, en instancias intermedias entre los órganos del Estado y las organizaciones asociativas de carácter privado. Al mismo tiempo, ese carácter de entidades de interés público, implica que, desde entonces, los partidos son sujetos obligados por las disposiciones constitucionales y coadyuvantes inmediatos para la integración de la representación nacional. En efecto, de manera paralela a su

¹¹⁶ *Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, Tomo I, abril-agosto de 1977, pp. XI-XII.

carácter de entidades de interés público, se estableció en el propio texto constitucional que los partidos

*"tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo."*¹¹⁷

Ni la reforma electoral de 1977, ni las que le siguieron, incorporaron a las normas la figura de las candidaturas independientes en el ámbito federal. Ello se explica porque el objetivo principal de todas esas reformas fue, primero, construir un sistema de partidos en donde no existía y, segundo, fortalecer ese sistema de partidos.

Por ello, las sucesivas reformas se elaboraron bajo la premisa de que no puede existir una democracia sin un sistema de partidos abierto, representativo plural, equitativo, y competitivo. Esa es la razón por la que se creó un sistema de financiamiento a los partidos mixto, aunque con un componente preponderantemente público que ha aportado a los partidos políticos importantes recursos para generar equidad en los procesos electorales¹¹⁸.

En efecto, desde 1996, el artículo 41 de la Constitución establece que el financiamiento público prevalecerá sobre el de origen privado, lo que constituye una peculiaridad en el contexto interamericano.¹¹⁹

Otra reforma electoral que debe destacarse es, precisamente, la que tuvo lugar en 1996. Todos los estudiosos coinciden en que el propósito de esa reforma fue la búsqueda de la equidad en la competencia política. Debe recordarse que en su discurso de toma de posesión, el entonces presidente Ernesto Zedillo advirtió la necesidad de una reforma que resolviera en definitiva el problema de la profunda inequidad que caracterizaba a los procesos electorales.

Por eso las características de la reforma electoral de 1996, a niveles constitucional y de leyes secundarias, fueron: un aumento considerable del financiamiento público con una reducción significativa del financiamiento privado que, como se

¹¹⁷ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹¹⁸ Las elecciones presidenciales de 1994, las primeras que no fueron contestadas por la oposición, se desarrollaron, sin embargo, en un contexto de inequidad muy acentuado. El ejercicio de fiscalización realizado por el Instituto Federal Electoral a las campañas electorales de ese año evidenció el porcentaje de gasto electoral por cada uno de los partidos políticos, arrojando el siguiente resultado: PRI, 78.28%; PAN, 10.37%; PRD, 4.73%; PPS, 1.52%; PFCRN, 1.02%; PARM, 1.28%; PDM, 1.12%; PT, 1.12% y, PVEM, 0.80% (Instituto Federal Electoral, *Memoria del proceso electoral federal 1994, México, 1995, p. 246*).

¹¹⁹ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

señalaba, debe ser menor al primero; un conjunto de prohibiciones en cuanto a las fuentes de financiamiento dirigidas a personas físicas y morales extranjeras, iglesias y ministros de culto, empresas de carácter mercantil, aportaciones anónimas, etcétera; y un mecanismo de distribución de los recursos provenientes del Estado que garantizara condiciones equilibradas de la competencia política. También se redefinieron las reglas de acceso a los medios electrónicos de comunicación, al establecer que los partidos contarían con programas permanentes en radio y televisión, así como con una cantidad de anuncios o *spots* que el Instituto Federal Electoral gestionaba y ponía a su disposición durante las campañas electorales con independencia de la contratación que podían realizar los propios partidos políticos.

De manera paralela a ese generoso financiamiento público, se establecieron también mecanismos estrictos de fiscalización de los recursos que se entregan a los partidos, a cargo del Instituto Federal Electoral. Este ejercicio de rendición de cuentas derivó en multas, incluso de gran magnitud, a los partidos políticos que no se ajustan a las normas establecidas.

Finalmente, la reciente reforma electoral de 2007 redefinió, entre otros aspectos, los parámetros de financiamiento partidista introduciendo nuevas fórmulas de cálculo y distribución de los recursos, abaratando así el costo que tiene para el erario público el financiamiento de los partidos pero garantizando a éstos contar con dinero suficiente para desplegar sus actividades ordinarias y de proselitismo electoral. De la misma manera, se modificó en forma profunda el esquema de acceso de los partidos a los medios electrónicos de comunicación, a partir de la prohibición absoluta de compra de publicidad electoral en los medios electrónicos de comunicación y utilizando los tiempos de transmisión que corresponden al Estado para que los partidos políticos puedan acceder sin erogación de recursos a dichos medios.

La cuestión de las candidaturas independientes se ha venido discutiendo hasta ahora, entre otros aspectos, con base en su relación con la cuestión del financiamiento público. Uno de los aspectos más recurrentes en la discusión actual es la relación que podría tener esa figura con desafíos adicionales de gran envergadura que enfrenta el país, particularmente aquellos referidos al crimen organizado a gran escala.

El sistema electoral mexicano ha sido diseñado a partir de la exclusividad que la legislación establece en la presentación de candidaturas por parte de los partidos políticos. El modelo de financiamiento, predominantemente público, ha buscado tres efectos: primero, generar condiciones de equidad en la competencia política; segundo, transparentar los recursos erogados en las contiendas electorales, al conocerse con certeza el origen de la mayor parte del dinero que es utilizado; y, tercero, impedir que los intereses privados, lícitos o ilícitos, graviten en la contienda política.

La base de ese diseño legal e institucional ha sido impedir que el dinero incida indebidamente en la política y, por esa vía, se desnaturalice el sistema democrático. Por ello, como se ha dicho, existe un catálogo amplio de personas que tienen prohibido realizar aportaciones en dinero o en especie a los partidos políticos, así como límites máximos claros para las aportaciones legales que pueden realizar los sujetos legitimados para ello.

Ese sistema de financiamiento, fue refrendado por la reforma electoral de 2007, que limitó aún más los recursos privados que pueden legítimamente allegarse los partidos políticos. Ello es objeto de un sistema de fiscalización y control de los recursos de los partidos políticos. Ese mecanismo de fiscalización parte del control de los recursos de partidos políticos y no de individuos en lo particular. La regulación del financiamiento a los partidos políticos permite la fiscalización y auditoria de los recursos y establecer las reglas de acceso a los medios de comunicación.

La introducción de las candidaturas independientes en las elecciones federales implicaría la modificación radical de ese sistema, que ha sido probado exitosamente en la última década.

Por otra parte, la incorporación de esa figura sería sumamente complicada de administrar en términos de la igualdad en los procesos electorales. En efecto, prever un financiamiento público para los candidatos independientes, en un país en donde los registros electorales más recientes señalan alrededor de 75 millones de ciudadanos inscritos, se vuelve absolutamente incosteable, con la consecuente y evidente desigualdad entre los candidatos postulados por los partidos políticos y los que eventualmente concurren por sus propias vías.

Así, los candidatos independientes tendrían que recurrir a fuentes de financiamiento privadas difícilmente auditables y, eventualmente provenientes de fuentes prohibidas para financiar sus campañas electorales. Además de la distorsión que ello implicaría para la equidad en la competencia, se deja abierta la posibilidad para que intereses privados corporativos, y particularmente del crimen organizado, incidan en las campañas políticas con consecuencias sumamente graves para la convivencia democrática.

Además de las cuestiones de fiscalización, es evidente que para construir una candidatura independiente y realizar proselitismo se requiere capacidad económica, lo que implica una desigualdad frente a aquellos que no la tienen. Esta desigualdad permitiría que personas que se han allegado de recursos de procedencia ilícita, los destinen a cubrir el gasto de procesos electorales, con un triple fin: legitimar la procedencia del recurso o al menos ocultarlo; competir en términos desiguales en el proceso y obtener un puesto de elección popular con la única finalidad de amparar actividades vinculadas con el narcotráfico y el crimen organizado.

Por estas razones históricas y políticas, es importante subrayar que la constitución de un sistema de partidos representativo, plural y competitivo ha sido el conducto primordial por donde ha transitado la democratización del sistema político desde la reforma electoral de 1977 y hasta nuestros días.

El resultado del fortalecimiento del sistema de partidos en México es muy claro. En los últimos treinta años, 27 nuevas fuerzas políticas han alcanzado, en distintos momentos, su registro como partidos para competir en las elecciones federales.¹²⁰

Si bien algunos de esos partidos perdieron sucesivamente su registro, ello muestra un sistema político abierto, de creciente pluralidad y dinamismo.

Esto también ha sido posible ya que las reformas electorales han promovido una creciente flexibilización de los requisitos y procedimientos para constituir partidos políticos. Ello ha permitido que nuevas fuerzas representativas de corrientes no identificadas con los “partidos tradicionales” se presenten al escrutinio de los ciudadanos en las elecciones y accedan a la representación nacional. Por ejemplo, en el pasado proceso electoral federal de 2006, los dos partidos políticos de nueva creación que competían electoralmente por primera ocasión, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Nueva Alianza, lograron refrendar su registro al obtener el 2% de la votación nacional emitida y acceder a escaños tanto en la Cámara de Diputados como –en el caso del segundo- incluso en el Senado de la República.

Sin duda, este sistema de partidos incluyente y competitivo es aun dinámico y en proceso de perfeccionamiento. Así lo demuestra la reforma electoral de 2007 que modificó las reglas de financiamiento y de la competencia electoral.

¹²⁰ Los partidos que, en distintos momentos, obtuvieron su registro legal a partir de la reforma de 1977 son: el Partido Demócrata Mexicano, el Partido Comunista Mexicano y el Partido Socialista de los Trabajadores que obtuvieron su registro en 1979; el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Partido Socialdemócrata, registrados en 1982; el Partido Socialista Unificado de México, el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y el Partido Mexicano de los Trabajadores, registrados en 1985; el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Partido Ecologista Mexicano, que participaron por primera vez en las elecciones de 1991; el Partido Verde Ecologista de México, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Demócrata Mexicano (estos dos últimos habían perdido su registro y volvieron a recuperarlo), de que se registraron cara a las elecciones de 1994; el Partido Cardenista y el Partido Popular Socialista (que había perdido el registro y lo obtuvo nuevamente), que participaron en las elecciones de 1997; el Partido Alianza Social, el Partido de la Sociedad Nacionalista, el Partido Convergencia por la Democracia, el Partido del Centro Democrático, el Partido Democracia Social y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (que había nuevamente desaparecido y una vez volvió a registrarse) que se registraron de cara a las elecciones de 2000; el Partido México Posible, el Partido Liberal Mexicano y el Partido Fuerza Ciudadana, registrados de cara a la elección de 2003 y, finalmente, el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina y el Partido Nueva Alianza, que obtuvieron su registro para contender en las elecciones de 2006. Actualmente están en proceso de creación ante el Instituto Federal Electoral dos nuevos partidos políticos: la organización Partido Mexicano Rumbo a la Democracia y la organización Unión Nacional Sinarquista.

Otro aspecto que el Estado subraya es que la construcción de este sistema de partidos, a través de sucesivas reformas, ha estado acompañado de una preocupación permanente por lograr que esas instituciones funcionen en su interior de manera democrática y con pleno respeto de los derechos políticos de los ciudadanos que confluyen en ellos, ya sea como militantes y adherentes, ya sea como meros simpatizantes de sus plataformas políticas.

Desde 1990 el legislador incorporó en el COFIPE una disposición que obliga a los partidos políticos a incorporar en sus Estatutos y normas de funcionamiento interno los procedimientos democráticos para la integración y renovación de sus órganos directivos, así como las normas para la postulación democrática de sus candidatos. Esas reglas, se han traducido, como ya se ha explicado en procedimientos de control y de sanción del apego a la legalidad y a los principios democráticos a cargo del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral.

Existe amplia coincidencia en México en que la labor del Tribunal Electoral ha sido fundamental para el fortalecimiento de la democracia interna de los partidos. En efecto, desde los primeros años de esta década, con una clara vocación garantista que le ha sido reconocida interna e internacionalmente, esa instancia de justicia electoral ha emitido una serie de tesis de jurisprudencia obligatoria que han transformado radicalmente, en clave democrática, la vida interna de los partidos políticos.

El Estado se ha referido ya a la jurisprudencia de ese Tribunal a este respecto. Se subraya de nuevo la tesis S3ELJ 03/2003, identificada con el rubro **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**¹²¹ Según

¹²¹ **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**—La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Para lo anterior, se tiene en cuenta que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna, además de que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano, en tanto que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control

Héctor Fix-Zamudio, dicha jurisprudencia implica que los partidos políticos deben ser considerados como revestidos de un carácter de autoridad susceptible de vulnerar derechos políticos y, en cuanto tales, sus actos son sujetos de control

jurisdiccional sobre todos los actos electorales; en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario. Esta interpretación resulta más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque éste juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Todo lo anterior permite afirmar que de mantener el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-084/2003.—Serafin López Amador.—28 de marzo de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-092/2003.—J. Jesús Gaytán González.—28 de marzo de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-109/2003.—José Cruz Bautista López.—10 de abril de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, páginas 18-20, Sala Superior, tesis S3ELJ 03/2003.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 161-164.

jurisdiccional a través del recurso mencionado, el cual puede ser interpuesto por cualquier ciudadano.¹²²

Otra tesis a destacar es la tesis S3ELJ 03/2005), identificada con el rubro **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS**, que ha establecido nuevos parámetros democráticos a los que deben ajustarse las instituciones y los procedimientos de decisión y designación de dirigentes y candidatos de los partidos políticos en su organización interior.¹²³

¹²² FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2001 (segunda edición), p. 867.

¹²³ **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.**—El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, *procedimientos democráticos* para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite. Estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo de adoptar para el Estado mexicano, la forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con motivo de sus funciones. Ahora bien, los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza, a fin de que no les impidan cumplir sus finalidades constitucionales. De lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del código electoral federal, los siguientes: 1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente; 2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido; 3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad; 4. La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen

En suma, el proceso de apertura y construcción democrática en México, en el contexto de un régimen de partido hegemónico que caracterizó al país durante largo tiempo ha sido un proceso que ha tomado tres décadas y que se inició con la reforma electoral de 1977. En menos de treinta años, México ha transitado de un sistema con un partido hegemónico a otro de evidente pluralidad política.

En ese proceso las instituciones electorales han sido de fundamental importancia e incluso han alcanzado el reconocimiento internacional. Por ejemplo el Instituto Federal Electoral, por ejemplo, ha participado desde 1993 en 34 misiones de asistencia técnica realizadas en un total de 18 países a través de programas de colaboración con instancias como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la División de Asistencia Electoral de la ONU que seleccionó al IFE para llevar a cabo la capacitación de la Comisión Electoral Independiente de Iraq, encargada de organizar los comicios que se realizaron en ese país en 2005.

Uno de los más importantes teóricos contemporáneos del garantismo, Luigi Ferrajoli, se refiere a México en su última obra *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*. Ahí se hace un reconocimiento explícito al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como modelos de órganos de protección y garantía de los derechos políticos. Para Ferrajoli:

“en México, una reforma de 1996 dio vida a dos instituciones electorales de garantía: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que es una institución de garantía secundaria

la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; 5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia, y 6. Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de periodos cortos de mandato.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-781/2002.—Asociación Partido Popular Socialista.—23 de agosto de 2002.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/2002.—José Luis Amador Hurtado.—3 de septiembre de 2003.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-803/2002.—Juan Hernández Rivas.—7 de mayo de 2004.—Unanimidad de votos.

Sala Superior, tesis S3ELJ 03/2005.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 120-122.

competente para decidir sobre todas las controversias en materia de elecciones, y el Instituto Federal Electoral, que es prevalentemente una institución de garantía primaria encomendada de vigilar la regularidad de los procedimientos electorales y de tomar las decisiones relacionadas con el contencioso administrativo. Se trata de dos instituciones de extrema importancia, desconocidas para la experiencia europea, *que juegan funciones de garantía* cada vez más indispensables para la correcta formación de la representación política.”¹²⁴

III.5. Alcance de la reforma electoral de 13 de noviembre de 2007 en relación con el tema de las candidaturas independientes

El Estado ya ha hecho referencia a dicha reforma electoral. En este caso, presente a la Corte con sus consideraciones sobre el alcance de dicha reforma, específicamente por lo que se refiere a la cuestión de las candidaturas independientes.

El Estado afirma que en el presente asunto no se debe perder de vista que la litis se centra en el caso particular del peticionario, quien pretendía hacer valer un supuesto derecho a participar como candidato sin postulación de partido, al cargo de Presidente de la República, en las elecciones federales de 2 de julio de 2006.

Un eventual fallo de la Corte Interamericana está limitado fáctica y temporalmente, en caso de que hubiese elementos para conocer del fondo del asunto, a la situación concreta planteada que involucra única y exclusivamente la Constitución y la legislación electoral federal.

No obstante, sin aceptar en modo alguno la extensión de la litis, el Estado desea hacer referencia a algunos comentarios vertido por los representantes del peticionario en la audiencia del 8 de febrero de 2008 ante la Honorable Corte.

Durante la audiencia, el Estado afirmó que la existencia de candidaturas independientes es una cuestión que en principio debía considerarse por los órganos legislativos ordinarios correspondientes, decisión sujeta por supuesto a ulterior revisión judicial por los órganos jurisdiccionales electorales competentes.

México es un Estado Federal compuesto por un ámbito federal y por 32 entidades federativas, cada una de las cuales con sus respectivos órganos legislativos y leyes electorales. Dos de esas entidades, Yucatán y Sonora, contemplan en su respectiva legislación la figura de las candidaturas sin postulación de partidos.

¹²⁴ FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2007, Tomo II “Teoria della democrazia”, pp. 187-188.

En la misma audiencia, del 8 de febrero del presente año, el Estado afirmó que, en materia federal, la Constitución en su artículo 41, antes y después de la reforma constitucional referida, no establece monopolio alguno de los partidos para postular candidatos a cargos de elección popular. Así lo han señalado el propio Tribunal Electoral y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se trata de un derecho de base constitucional y de configuración legal que, consecuentemente, otorga una potestad al legislador federal para decidir al respecto. Un análisis específico debe referirse a las entidades federativas

Antes de la reforma de noviembre de 2007, las legislaturas locales tenían reconocida una potestad similar de establecer dichas figuras, gracias a la cual los congresos de las entidades, de Sonora y Yucatán, incorporaron, dichas candidaturas en sus normas locales, antes de la reforma constitucional que se explica.

En la reforma electoral a la Constitución Federal de 13 de noviembre de 2007, el Constituyente Permanente modificó el artículo 116, fracción IV inciso e), de la propia Constitución. Mediante esa reforma, el Constituyente Permanente estableció que la postulación de candidatos en el ámbito de los Estados integrantes de la federación era competencia exclusiva de los partidos políticos.

De la discusión del proyecto de reforma presentado, se desprende que el proyecto original incluía una disposición idéntica también en el plano federal. Ello hubiera supuesto cerrar la posibilidad de que los legisladores federal y de los estados pudieran incorporar en las normas electorales la posibilidad de que ciudadanos se postularan a cargos públicos electivos de manera independiente de los partidos políticos.

Sin embargo, dadas las objeciones que se hicieron en el ámbito de la opinión pública y de organizaciones civiles, el pleno del Senado de la República decidió, el mismo día en que se aprobó la reforma, 12 de septiembre, suprimir la prohibición de las candidaturas independientes que contenía el proyecto original en el ámbito federal (artículo 41), pero omitió hacer lo mismo con la prohibición correspondiente en el ámbito local (artículo 116).

Debe observarse que, como fue declarado públicamente por varios de los integrantes del Senado, esa inconsistencia entre el artículo 41 (que no establece monopolio de los partidos para postular candidatos a nivel federal) y el artículo 116 (que sí lo establece a nivel de las entidades legislativas) fue resultado de una omisión legislativa; es decir fue un descuido en el trámite de aprobación de la reforma y no una intencionalidad expresa de suprimir la posibilidad de las candidaturas independientes a nivel local, al contrario de lo que ocurrió a nivel federal.

Debe subrayarse que el Congreso ha actuado con suma rapidez para rectificar esa omisión, en el sentido de reformar el artículo 116 de una manera armónica con el artículo 41 para que, como siempre consagró la Constitución, no exista

monopolio en la presentación de candidaturas para los partidos políticos ni a nivel federal ni a nivel local, como se desprende de la exposición de motivos de esta iniciativa de rectificación legislativa.

En ese sentido, la legislatura del Estado de Yucatán, en ejercicio de su facultad de iniciativa de reformas constitucionales, presentó en diciembre de 2007, una propuesta para suprimir del recién modificado artículo 116, fracción IV inciso e), la prohibición de que en las entidades federativas sólo los partidos políticos pueden postular candidatos, la citada prohibición.

A dicha propuesta se sumaron también iniciativas de reformas constitucionales presentadas por diversos senadores de la República, a efecto de que se dejara en el ámbito de cada entidad federativa la facultad de que el legislador decidiera la pertinencia de incluir o no dichas figuras en su respectiva legislación.

Durante el mes de febrero de 2008, el Senado de la República dictaminó la iniciativa de reforma constitucional presentada por algunos senadores, que fue presentada el día 6 de marzo de 2008 pasado a su primera lectura y eventual aprobación al pleno de esa Cámara.

Deben destacarse, muy particularmente, diversos argumentos presentados en la exposición de motivos del proyecto de reforma:

“Con esta modificación se eliminó la prohibición a las candidaturas independientes del artículo 41 constitucional, pero no así del artículo 116 de la Carta Magna, lo cual no concuerda con el espíritu de la reforma electoral, y en ese tenor es necesario y trascendental eliminar esta obligación impuesta a las constituciones de los Estados, ya que el objetivo de la reforma electoral en este rubro, fue desaparecer el monopolio de los partidos políticos como único canal para acceder a una candidatura.

...durante el debate de esa reforma, pasó por inadvertido la última parte del inciso e) de la fracción IV en comento, misma que se propone derogar en... [esta] iniciativa, por lo que, de no suprimir esta parte, significaría una contradicción grave y sobre todo un retroceso en el avance democrático que trajo esta reforma de gran calado a nuestro sistema político-electoral.”

De esa manera, se reconoce la omisión incurrida en la reforma constitucional en materia electoral que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007 y se propone subsanar esa omisión.

El inciso e) de la fracción IV del artículo 116, aprobado en la reforma constitucional de noviembre de 2007 establece actualmente:

Artículo 116. ...

...

I-III. ...

001315

IV. ...

a)-d). ...

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. *Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;*

f)-n). ...

V-VII. ...

..."

La iniciativa de reforma que analiza actualmente el Congreso propone la siguiente redacción para el inciso e) de la fracción IV del artículo 116 para que quede de la siguiente manera:

"Artículo 116. ...

...

I - III. ...

IV. ...

a) - d). ...

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa;

f) - n). ...

V - VII. ...

..."

Si bien este proyecto de reforma ya fue discutido en primera instancia en el Senado de la República y deberá seguir el proceso legislativo correspondiente, se evidencia la voluntad del legislador de eliminar de la Constitución cualquier impedimento para que, en ejercicio de sus atribuciones legislativas, los Congresos de los Estados determinen incorporar o no la figura de las candidaturas independientes en el ámbito local, tal como está establecido para el ámbito federal.

El Estado solicita respetuosamente a la H. Corte la posibilidad de ponerla en conocimiento de cualquier desarrollo que se produzca sobre el particular, antes de que este Alto Tribunal se aboque a la consideración de este Caso, sin que ello pueda considerarse como una ampliación de este alegato final.

001316

IV. PUNTOS PETITORIOS.

Por todo lo expuesto,

El Estado pide atentamente a la Honorable Corte que:

Primero.- Tenga por presentados en tiempo y forma, de conformidad con la resolución de la Honorable Corte del 30 de noviembre de 2007, los alegatos finales del Estado e información planteadas en el presente documento.

Segundo.- Tenga por reiterados los argumentos presentados por el Estado tanto en su escrito de 11 de septiembre de 2007 como en la audiencia pública del 8 de febrero de 2008.

Tercero.- Califique de procedentes y fundadas las excepciones preliminares interpuestas por el gobierno mexicano en su escrito de 11 de septiembre de 2007, en la audiencia pública del 8 de febrero de 2008 y en el presente escrito y en consecuencia declarar su incompetencia para decidir el fondo del asunto, y para que lo dé por definitivamente concluido.

Cuarto.- Tenga por contestadas, en el escrito de alegatos finales, las preguntas formuladas por los Honorables Jueces durante la audiencia pública del 8 de febrero de 2008.

Quinto.- En caso de declararse competente para conocer de los méritos del asunto, tome en cuenta los argumentos del Estado que prueban fehacientemente la inexistencia de violación al artículo 25 en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana y, por otro lado, declare la plena compatibilidad del sistema electoral mexicano con el artículo 23 de la propia Convención Americana. Igualmente, pide a la Honorable Corte la inexistencia de violación alguna al artículo 24 de la Convención Americana. Todo ello, con base en la amplia información presentada por el Estado durante el procedimiento de este caso incluyendo en la audiencia del 8 de febrero de 2008 y con base en los alegatos finales presentados en este escrito.

10 de marzo de 2008