

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional de los derechos político-electorales

*Alfonso Herrera García**

SUMARIO: 1; Tutela jurisdiccional nacional de los derechos político-electorales; 2. Tutela jurisdiccional internacional: el amparo interamericano de los derechos políticos; Bibliografía.

1. TUTELA JURISDICCIONAL NACIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

1.1. Improcedencia del juicio de amparo para la tutela de los derechos político-electorales. Una referencia histórica

En México, por largo tiempo, se negó la tutela de los derechos político-electorales mediante el juicio de amparo, o a través de cualquier otra vía judicial. Desde la perspectiva histórica, un punto de partida trascendental en este tema es una célebre controversia entre dos de los juristas más importantes del siglo XIX: José María

* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Maestría en Derecho Procesal Constitucional de la Universidad Panamericana (Ciudad de México). Profesor investigador I de la Escuela de Judicial del Tribunal Electoral de Poder judicial de la Federación.

ALFONSO HERRERA GARCÍA

Iglesias e Ignacio Luis Vallarta; ambos, en distintos momentos, presidentes de la Suprema Corte de Justicia.¹

Un primer argumento que emergió en esta disputa intelectual consistió en la idea de la “incompetencia de origen”. Iglesias sostenía que, al disponer el artículo 16 de la Constitución de 1857 que todo acto de afectación a los particulares debía emanar de autoridad competente, podía analizarse si hubo un origen legítimo de tal autoridad. Esta argumentación quedó plasmada en un caso paradigmático: el *Amparo Morelos*.²

Ignacio Vallarta era de la opinión opuesta: consideraba que la legitimidad de origen no debía ser objeto de enjuiciamiento por la Corte, al tratarse de una cuestión de carácter político. La Corte solo podía interesarse en analizar la competencia de la autoridad, por ser la única cuestión que resulta jurídicamente relevante. Por ningún motivo debía tomar posición sobre la legitimidad del individuo que hubiese sido nombrado para el cargo público. La “tesis Vallarta” fue adoptada por la Corte en su decisión de 6 de agosto de 1881, en el conocido *Amparo Salvador Dondé*. Esta tesis fue confirmada en su esencia por la Corte, incluso tras la Constitución de 1917, con base también en su artículo 16, que fue redactado de manera muy semejante a su antecesor, de la Constitución de 1857.³

¹ Respecto a esta histórica polémica, véase, por todos Fix-Zamudio, Héctor, “Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos”, en AA.VV., *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. A cien años de la muerte de Vallarta*, México, UNAM, 1994, pp. 19-39; Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, en especial, pp. 47 y ss. Además: Ackerman, John, “Elecciones, amparo y garantías individuales”, y Galván Rivera, Flavio, “Derechos políticos del ciudadano, amparo y desamparo del juicio de amparo”, ambos trabajos en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia (1849-2009)*, México, IJ-UNAM, 2010, pp. 1-29 y 473-501, respectivamente.

² Mata Pizaña, Felipe de la (con la colaboración de María de Guadalupe Salmorán Villar), *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2012, pp. 37-39.

³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos...”, *cit.*, pp. 27 y ss.

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional...

Este criterio se estimó reforzado en los años posteriores con un segundo argumento. El juicio de amparo se había instituido para la protección de las llamadas “garantías individuales”, concepto comúnmente asociado con la idea de los “derechos civiles”. Un amparo no podía enderezarse para la tutela de “derechos políticos” de carácter individual, porque estos no formaban parte del objeto del juicio, según esta particular lectura de la Constitución federal.

Desde entonces, el fundamento de la improcedencia del amparo siempre fue una concepción restringida de los derechos políticos de índole individual: los derechos políticos no podían constituir “garantías individuales”, y en cuanto ello fuera así, no eran susceptibles de tutela judicial en esta vía.⁴ En realidad, fue este sencillo argumento el que, de modo general, cobró más fuerza en la jurisprudencia de la Corte a lo largo de todo el siglo xx.

A la jurisprudencia inicial de la Corte la acompañó una legislación de amparo explícitamente opositora a la procedencia del juicio en la materia electoral. La Ley de Amparo de 1936 introdujo como causal de improcedencia esta materia en su artículo 73, fracciones VII y VIII. Décadas después, con una reforma de enero de 1988 a la fracción VII de este precepto, la improcedencia se precisó de la siguiente manera: “El juicio de amparo es improcedente [...] contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral”.

En el ordenamiento vigente, tras la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, en la que tiene su base la nueva Ley de Amparo de 2 de abril de 2013, el artículo 61 de esta Ley establece la improcedencia del juicio: “[...] contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, y “[...] contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral” (fracs. IV y XV). Por supuesto, el contexto de esta regulación, hoy en vigor, es totalmente diferente dada la existencia de un sistema jurisdiccional electoral separado del amparo, como veremos.

⁴ Véase, por todas, la tesis de la Suprema Corte P. LX/2008, de rubro: “AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 5.

ALFONSO HERRERA GARCÍA

Pero es incontestable que la Constitución federal, la legislación de amparo y la interpretación, tanto de la Suprema Corte como de los tribunales de la federación, conformaron históricamente un infranqueable bloque normativo, que configuró la improcedencia del amparo, como se ha dicho, no solo frente a leyes en materia electoral, sino también frente a cualquier actuación de órganos con funciones electorales.⁵

Desde el fracaso de la tesis Iglesias, verificada hacia el último cuarto del siglo XIX, no hubo en México ningún mecanismo a través del cual las personas pudieran invocar el amparo de sus derechos político-electorales. Esta situación se modificó solo a partir de mediados de la década de los noventa del siglo XX, con la importante reforma constitucional de 22 de agosto de 1996.

1.2. La reforma constitucional de 1996 en materia electoral

Las modificaciones constitucionales de 22 de agosto de 1996 constituyeron un paso especialmente trascendente para la democratización del sistema político mexicano. La conocida por la opinión pública como “reforma política”, para lo que aquí interesa, incorporó varias novedades. La primera fue la eliminación de la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad frente a leyes electorales ante la Suprema Corte, con lo cual, la norma constitucional de 1994 que lo impedía —misma que había incorporado este proceso constitucional a la ley Suprema— tuvo en la práctica una vigencia materialmente transitoria.

Sobre la base lógica de una democracia representativa, desde entonces las acciones de inconstitucionalidad pueden promoverse por determinados sujetos con alguna relevancia operativa o institucional en la materia. Por vez primera en su historia, la

⁵ Cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo, “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. I, pp. 789-805; Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, México, Ángel Editor, 2006, t. I, pp. 691 y ss.

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional...

Suprema Corte de Justicia iba a enfrentarse al ejercicio de una jurisdicción electoral, mediante el control abstracto de constitucionalidad de las leyes electorales.⁶

Se reconoció legitimación procesal activa a los partidos políticos nacionales para impugnar leyes —federales y locales—, y también a los partidos políticos con registro en las entidades federativas para impugnar leyes emitidas por los órganos legislativos locales. Además, se habilitaron como sujetos procesales activos al grupo de legisladores que alcanzara un consenso de al menos 33% del órgano parlamentario al que pertenecen —ya sea federal o de los estados— y a la Procuraduría General de la República.⁷

El control abstracto puede tener como objeto posibles vulneraciones a los derechos político-electorales consagrados en la Constitución o en el derecho internacional de los derechos humanos aplicable en México, provenientes del texto mismo de la legislación electoral, con lo cual, la acción de inconstitucionalidad constituye un instrumento potencial para la tutela abstracta de estos derechos.

Por otro lado, la reforma de 1996 creó una vía de impugnación para la tutela concreta de estos derechos: el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (JDC), como competencia del Tribunal Electoral del Poder Judi-

⁶ Para consultar la jurisprudencia generada por la Suprema Corte desde la creación de su competencia en control abstracto de constitucionalidad de las leyes, puede acudir al libro de Herrera García, Alfonso y Caballero González, Edgar S. (eds.), *Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional con jurisprudencia*, México, Tirant lo Blanch, 2017.

⁷ Véase el art. 105, frac. II, incs. a-f, de la Constitución. Tómese en cuenta que se encuentra aún vigente la legitimación procesal activa de la Procuraduría General de la República en acciones de inconstitucionalidad hasta en tanto no entre en vigor la legislación secundaria que regula a la Fiscalía General de la República, y se emita por el Congreso federal la declaratoria formal de entrada en vigencia de la autonomía constitucional de dicha Fiscalía. Así se desprende del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional en materia política, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014.

ALFONSO HERRERA GARCÍA

cial de la Federación (TEPJF).⁸ Este juicio debe ser considerado como un proceso “paralelo” al juicio de amparo,⁹ pero dirigido ahora a la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, materia justamente vedada al amparo. El JDC es el “amparo electoral” de estos derechos,¹⁰ que, en efecto, constituyen genuinos derechos humanos con la base de la Constitución y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte.

1.3. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

1.3.1. Procedencia

El TEPJF es competente para resolver, en forma definitiva e inatacable, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Este juicio procede contra actos y resoluciones que vulneren el derecho a votar y ser votado en las elecciones populares, el derecho de asociación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, y el derecho de afiliación libre e individual a los partidos políticos. También procede para impugnar los actos y resoluciones que afecten indebidamente el derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.¹¹

⁸ Para algunos autores debe considerarse como un directo antecedente de este juicio la denominada “apelación ciudadana” que se reguló en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE) antes de las reformas de 1996. Al respecto, *cfr.* García Ramírez, Sergio, “La apelación en el contencioso electoral”, en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE-IIIJ-UNAM, 1992, pp. 53-117.

⁹ *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 302.

¹⁰ Así lo hemos sustentado en otro lugar Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, *El amparo electoral en México y España. Una perspectiva comparada*, 1ª reimp., México, TEPJF, 2013, en especial, véanse las conclusiones de este estudio en pp. 56-60.

¹¹ Arts. 41, base VI, y 99, frac. V, de la Constitución; 186, frac. III, inc. c, 189, frac. I, e, y 195, frac. IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Fed-

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional...

Cualquier ciudadano está legitimado para promover el JDC si considera lesionado alguno de esos derechos. El juicio solo puede tener lugar cuando se hayan agotado todas las instancias previas —partidistas, administrativas o jurisdiccionales— y se hayan realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho que estime vulnerado.¹² Cuando se promueve la tutela del derecho de asociación para tomar parte en asuntos políticos, habiéndose negado su registro como partido político o agrupación política, la demanda se presenta por conducto de quien ostenta la representación legítima de la organización o agrupación agraviada.¹³

El JDC puede ser competencia de la Sala Superior del TEPJF en unos supuestos, y de las salas regionales, en otros. La Sala Superior es competente cuando se reclama el derecho a ser votado en las elecciones de presidente de la República, de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, de gobernador o de jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

1.3.2. Competencia

La Sala Superior es competente también cuando se trata de la vulneración del derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, así como contra las determinaciones de los partidos políticos en la

ración (LOPJF); y arts. 79 y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME). Para un panorama explicativo sobre el procedimiento legalmente establecido para desahogar el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, entre una amplia bibliografía, véase Mata Pizaña, Felipe de, *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México...*, cit., pp. 58-88. Puede verse, asimismo, Orantes López, Jorge Alberto y Herrera García, Alfonso, “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, en Coello Garcés, Clicerio (coord.), *Derecho procesal electoral. Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*, México, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 211-243.

¹² Arts. 99, frac. V, de la Constitución; y arts. 80, párrs. 2-3, y 81 LGSMIME.

¹³ Arts. 79, párr. 1, y 80. párr. 1, inc. e, LGSMIME.

ALFONSO HERRERA GARCÍA

selección de sus candidatos en las elecciones antes mencionadas, o en la integración de sus órganos nacionales. También en estos dos últimos casos, los ciudadanos deben agotar primero los medios partidistas de defensa.¹⁴

Ha sido criterio de la Sala Superior que cuando el agotamiento previo de los medios de impugnación se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio, puede actualizarse una excepción a la exigencia de la definitividad en la cadena impugnativa. Ello puede ocurrir si los trámites establecidos y el tiempo necesario para realizarlos implican una merma considerable, o hasta la extinción del contenido de las pretensiones, sus efectos o consecuencias. En este supuesto, resulta válido tener por cumplido el principio de definitividad y, por consiguiente, conocer el asunto bajo la modalidad *per saltum*.¹⁵

Ahora bien, cada una de las salas regionales del TEPJF —con excepción de la Sala Especializada en Procedimientos Sancionadores— es competente para conocer, en el ámbito territorial en que se haya cometido la vulneración reclamada, de los juicios en que se reclame el derecho a votar, relacionados con disputas sobre la credencial de elector y la exclusión de la lista nominal de electores, cuando estas sean promovidas en procesos electorales federales o de las entidades federativas.

¹⁴ Art. 189, frac. I, inc. e, LOPJF; y arts. 80 y 83, inc. a, LGSMIME.

¹⁵ Al respecto, véanse las jurisprudencias de la Sala Superior del TEPJF, 9/2001, de rubro: “DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO”; 5/2005, de rubro: “MEDIO DE IMPUGNACIÓN INTRAPARTIDARIO. DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR A LA INSTANCIA JURISDICCIONAL, AUN CUANDO EL PLAZO PARA SU RESOLUCIÓN NO ESTÉ PREVISTO EN LA REGLAMENTACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO”; 9/2007, de rubro: “*PER SALTUM*. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL”; y 11/2007, de rubro: “*PER SALTUM*. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ES CORRECTA CUANDO SE REALIZA ANTE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO RECLAMADO O ANTE LA QUE CONOCE DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO DEL CUAL DESISTE EL PROMOVENTE”.

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional...

En este caso, el juicio ciudadano tiene por objeto analizar el derecho a ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, en las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales de la capital del país.

También compete a las salas regionales conocer de las violaciones al derecho a ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar los ayuntamientos; así como violaciones producidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados locales y a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, ayuntamientos, titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales de esa ciudad, y dirigentes de los órganos de dichos partidos, distintos a los nacionales. Para habilitar la vía del JDC, de nueva cuenta, los quejosos deben agotar primero los medios partidistas de defensa.¹⁶

Además, las salas regionales conocen del JDC cuando por presunta causa de inelegibilidad de los candidatos, las autoridades competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones de esta ciudad. En este supuesto, el juicio procede si la ley electoral local no confiere un medio de impugnación para estos casos, o cuando se haya agotado.¹⁷

1.3.3. Objeto del juicio y su ampliación jurisprudencial

El objeto del JDC ha ido ampliándose considerablemente por la jurisprudencia del TEPJF a lo largo de más de dos décadas de

¹⁶ Art. 195, frac. IV, LOPJF; y arts. 80, párr. 3, y 83, inc. b, frac. IV, LGSMIME.

¹⁷ Art. 82, párr. 1, LGSMIME.

ALFONSO HERRERA GARCÍA

práctica jurisdiccional. En la actualidad, con base en esos criterios, en el JDC pueden aducirse vulneraciones a derechos que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los propiamente político-electorales, como son los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas. Ello es así porque su protección es indispensable para no hacer nugatorio cualquiera de los derechos político-electorales inicialmente considerados como tutelables, y a efecto de garantizar los derechos a una justicia completa y a la tutela judicial efectiva.¹⁸

El derecho a ser votado comprende el derecho de ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales, así como a ocuparlo efectivamente. Por tanto, se ha estimado consecuente incluir en este concepto a los derechos a ocupar el cargo y a ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo.¹⁹ Si el derecho a ser votado comprende el derecho a ocupar y desempeñar el cargo encomendado por la ciudadanía, el JDC procede cuando la materia a dilucidar es la sustitución por pretendida renuncia del cargo y, consecuentemente, en el ejercicio de las funciones inherentes al mismo.²⁰

¹⁸ Cfr. la jurisprudencia de la Sala Superior 36/2002, de rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN”.

¹⁹ Véanse las jurisprudencias de la Sala Superior, 27/2002, de rubro: “DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN”; 12/2009, de rubro: “ACCESO AL CARGO DE DIPUTADO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON ÉL”; y 20/2010, de rubro: “DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO”.

²⁰ Con este criterio, la Sala Superior se apartó de la tesis de rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA PERMANENCIA O REINCORPORACIÓN EN LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR ESTÁ EXCLUIDA DE SU TUTELA”, con clave de publicación S3EL 026/2004, de la tercera época. Al respecto, véase la jurisprudencia 49/2014, de rubro: “SUSTITUCIÓN POR RENUNCIA DE UN REPRESENTANTE POPULAR ELECTO. PROCEDE EL JUICIO

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional...

El JDC también se ha hecho procedente para controvertir la vulneración de los derechos de los ciudadanos que participen como observadores acreditados en los comicios locales, a efecto de asegurar que los actos de la autoridad electoral se ajusten al principio de legalidad.²¹ Asimismo, se ha considerado procedente para impugnar actos relacionados con los procedimientos atinentes a mecanismos de democracia directa, esto es, de plebiscitos o referéndums.²²

El recurso de apelación, por regla general, procede para combatir las sanciones que imponga el INE en términos de la vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Sin embargo, en atención al principio de especialidad de los medios de impugnación, el JDC se ha estimado procedente para impugnar las sanciones impuestas por la autoridad electoral que afecten el derecho de los ciudadanos a ser votados, al tratarse de la vía legal idónea para la tutela específica y la reparación del derecho que se estima afectado.²³

La jurisprudencia también ha reconocido que los candidatos a cargos de elección popular están legitimados para promover el JDC contra las determinaciones definitivas de las autoridades electorales respecto de los resultados y validez de las elecciones en que participan, así como contra el otorgamiento de las constancias respectivas. Bajo dicho criterio, se afirma que los candidatos pueden cuestionar cualquier posible irregularidad que afecte la validez de la elección en que tomaron parte o, directamente,

PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”.

- 21 *Cfr.* la jurisprudencia 25/2011, de rubro: “OBSERVADORES ELECTORALES. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, PROCEDE PARA IMPUGNAR LA VULNERACIÓN A SUS DERECHOS (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”.
- 22 Véase la jurisprudencia 40/2010, de rubro: “REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”.
- 23 Al respecto, véase la tesis relevante XXXIV/2009, de rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES EL MEDIO IDÓNEO PARA IMPUGNAR SANCIONES ADMINISTRATIVAS QUE AFECTEN EL DERECHO A SER VOTADO”.

ALFONSO HERRERA GARCÍA

su esfera de derechos en relación con la elección, a fin de hacer efectivo su derecho de acceso a la jurisdicción.²⁴

La jurisprudencia ha reconocido que la retribución es una consecuencia jurídica derivada del ejercicio de las funciones legalmente atribuidas. Por tanto, obedece al desempeño efectivo de una función pública, necesaria para el cumplimiento de los fines de una institución pública. La compensación forma parte de ese concepto, con lo cual su disminución también resulta impugnabile a través del JDC, a fin de que se analice la legalidad o ilegalidad de la medida decretada.²⁵

1.3.4. Sentencias

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) prevé reglas específicas para los efectos de las sentencias del JDC. Las sentencias que resuelven el fondo del juicio son definitivas e inatacables. Si revocan o modifican el acto o resolución impugnado, las sentencias del JDC restituyen al promoverte en el uso y goce del derecho político-electoral que se hubiere vulnerado. En los supuestos en que, ante una sentencia favorable, por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, la autoridad responsable no pueda incluir a los favorecidos con la sentencia en la lista nominal de electores respectiva, o expedirles el documento que legalmente les permita sufragar, basta la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutive del fallo, así como de una identificación, para que los funcionarios electorales permitan a los ciudadanos ejercer el derecho de voto el día de la jornada electoral.²⁶

²⁴ Cfr. jurisprudencia 1/2014, de rubro: “CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN IMPUGNAR RESULTADOS ELECTORALES A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”.

²⁵ Véase la jurisprudencia 45/2014, de rubro: “COMPENSACIÓN. SU DISMINUCIÓN ES RECURRIBLE A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”.

²⁶ Arts. 84 y 85 LGSMIME.

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional...

2. TUTELA JURISDICCIONAL INTERNACIONAL: EL AMPARO INTERAMERICANO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

2.1. Fundamento y caracterización

Como consecuencia de la pertenencia del Estado mexicano al Sistema Interamericano de Derechos Humanos,²⁷ bajo determinadas circunstancias fácticas y procesales, es posible la tutela jurisdiccional de los derechos políticos en el ámbito internacional, a partir de su reconocimiento como genuinos derechos humanos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Convención, en su artículo 23, dispone lo siguiente:

Derechos políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) 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
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

La Convención establece derechos de carácter político en otros de sus artículos, como es el derecho a la no discriminación

²⁷ La bibliografía acerca del funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos es sumamente amplia. Para un análisis completo del sistema, véase, por ejemplo, Faúndez Ledesma, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3ª ed., San José, IIDH, 2004. Más sintéticamente, Pelayo Möller, Carlos María, *Introducción al sistema interamericano de derechos humanos*, México, CNDH, 2011.

ALFONSO HERRERA GARCÍA

por opiniones de índole política (art. 1.1) o el derecho a la libre asociación con fines políticos (art. 16.1).

En el derecho internacional de los derechos humanos aplicable al Estado mexicano, la Convención Americana no es el único tratado que reconoce los derechos políticos. Pero sí es un tratado con especial relevancia jurídica desde la perspectiva de que admite el acceso individual a una jurisdicción supranacional en sentido estricto. A partir de una demanda individual contra un Estado parte es posible acceder a una corte internacional con competencia para conocer de casos relativos a la interpretación y aplicación de sus disposiciones, cuando ese Estado haya reconocido dicha competencia.²⁸ Para estos Estados, como el caso de México, opera el instrumento de tutela jurisdiccional provisto por la convención para los derechos políticos en ella reconocidos.

México ratificó la Convención Americana mediante instrumento de adhesión recibido en la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 24 de marzo de 1981.²⁹ Es relevante mencionar que, en esta materia, el Estado mexicano formuló la siguiente reserva:

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 de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

El 9 de abril de 2002, el gobierno de México notificó a la OEA su intención de retirar parcialmente esta reserva, en el sentido de eliminar la relativa al voto activo de los ministros de culto. Así, la

²⁸ Art. 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

²⁹ El decreto respectivo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1981. Para un análisis de la situación político-jurídica de México ante la jurisdicción interamericana, en el escenario que se abrió con la reforma del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, véase García Ramírez, Sergio y Toro Huerta, Mauricio Iván del, *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Decisiones y transformaciones*, México, Porrúa-UNAM, 2011, *in toto*.

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional...

reserva fue modificada en una dirección menos restrictiva, con lo cual quedó finalmente subsistente en los términos que siguen:

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 de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.³⁰

En el instrumental regional de los derechos humanos debe tomarse en cuenta que, ya la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, consagró en diferentes preceptos derechos de indudable raigambre política. Así, en su artículo XX consagra los derechos de sufragio y de participación en el gobierno;³¹ mientras que en sus artículos XXXII y XXXIV se instituye al propio sufragio, y al servicio a la comunidad y a la nación, como auténticos deberes para las personas.³²

Cobra gran relevancia en esta materia la adopción en 2001, por la OEA, de la Carta Democrática Interamericana.³³ En esta Carta se reafirma la centralidad para el sistema del “ejercicio efectivo de la democracia representativa”, como se establece en

³⁰ Nos hemos ocupado de analizar este tema en otra parte Herrera García, Alfonso y Guevara y Herrera, María Cecilia, “La libertad religiosa en el procedimiento especial sancionador”, en Coello Garcés, Clicerio; Mata Pizaña, Felipe de la y Villafuerte Coello, Gabriela (coords.), *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 247-275.

³¹ El texto de este artículo es el siguiente: “Artículo XX. *Derecho de sufragio y de participación en el gobierno*. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

³² El texto de estos otros preceptos es el siguiente: “Artículo XXXII. *Deber de sufragio*. Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello”. “Artículo XXXIV. *Deber de servir a la comunidad y a la nación*. Toda persona [...] asimismo tiene el deber de desempeñar los cargos de elección popular que le correspondan en el Estado de que sea nacional”.

³³ Esta Carta fue aprobada en la primera sesión plenaria el 11 de septiembre de 2001, durante el vigésimo octavo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrada en Lima, Perú.

ALFONSO HERRERA GARCÍA

la Carta de la Organización (art. 3.d). Consagra el “derecho a la democracia” y recalca al ejercicio efectivo de la democracia representativa como la base del Estado de derecho y de los regímenes constitucionales de los Estados miembros (arts. 1 y 2). Además, enumera como elementos esenciales de la democracia representativa a los siguientes:

[...] entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos (art. 3).

Más allá del Sistema Interamericano, el marco de las Naciones Unidas proyecta también instrumentos relevantes para la tutela de los derechos políticos, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 21) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25), que enuncian estos derechos en términos análogos a los de la Convención Americana. Incluso, en el marco del Pacto existe un mecanismo cuasicontencioso, no jurisdiccional, de acceso individual por alguna presunta víctima al Comité de Derechos Humanos de la ONU. El motivo de esta denuncia debe ser la supuesta violación por un Estado parte a algún o algunos de los preceptos del Pacto —dentro de los cuales se encuentran los que acogen los derechos políticos—. ³⁴

Sin embargo, resulta destacable que, a diferencia de los instrumentos del Sistema Universal, la Convención Americana ele-

³⁴ Para una explicación del procedimiento que siguen estas quejas individuales ante el sistema universal, puede verse Villán Durán, Carlos y Faleh Pérez, Carmelo, *Manual de derecho internacional de los derechos humanos*, México, Ubijus-I(dh)eas-Litigio Estratégico en Derechos Humanos, 2016, pp. 93-123. Para criterios relevantes de la doctrina emitida por el Comité de Derechos Humanos en materia de derechos políticos, consúltese O'Donnell, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos: Normativa, jurisprudencia, doctrina de los sistemas universal e interamericano.*, 2ª ed., ed. por Alejandro Valencia Villa, México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2012, pp. 792-820.

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional...

va a los derechos políticos a una posición jurídica reforzada. En contraste con el referido Pacto Internacional, el artículo 27 de la Convención consagra a estos derechos como *insuspendibles* en situaciones de estado de excepción o de emergencia.³⁵ Esta condición fue replicada por el artículo 29 de la Constitución mexicana en su reforma de 10 de junio de 2011, a partir de la cual también reconoce explícitamente a los derechos políticos como derechos insuspendibles en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.³⁶

Sin que se pierda de vista la reserva formulada por el Estado mexicano al adherirse a la Convención Americana —descrita con anterioridad— debe decirse que el instrumento instaurado para la tutela de los derechos políticos convencionales es el que la doctrina ha identificado como “amparo interamericano”.³⁷ Este

³⁵ En este aspecto, la Convención Americana incluso supera al Convenio Europeo de Derechos Humanos, pues los derechos políticos tampoco están considerados en este último como derechos insuspendibles en situaciones de emergencia. Sobre este tema, permítaseme la remisión a Ferrer MacGregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, “La suspensión de derechos humanos y garantías. Una perspectiva de derecho comparado y desde la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9ª ed., edición conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917, México, Cámara de Diputados-SCJN-TEPJF-CNDH-INE-Senado de la República-III-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, t. V, sec. segunda: Transversalidad constitucional con prospectiva convencional, pp. 925-947. Este texto también aparece en Esquivel, Gerardo; Ibarra Palafox, Francisco y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IJ-UNAM-Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2017, t. 2: Estudios jurídicos, pp. 105-129.

³⁶ Cfr. Ferrer MacGregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, “Artículo 29” [comentario], *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9ª ed., ed. conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917, México, Cámara de Diputados-SCJN-TEPJF-CNDH-INE-Senado de la República-III-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, t. VII, secc. tercera, pp. 669-694.

³⁷ Cfr. García Ramírez, Sergio, “La protección de derechos y libertades en el sistema jurisdiccional interamericano. El amparo interamericano”, en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer MacGregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa-III UNAM-Konrad Adenauer

ALFONSO HERRERA GARCÍA

amparo consiste en el procedimiento de tutela de los derechos y libertades consagrados en la Convención ante los órganos del Sistema Interamericano.

En efecto, los órganos competentes para conocer del cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte de la Convención son: *a*) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión), y *b*) la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH),³⁸ ante los cuales se promueven, sucesivamente, en su caso, los “medios de protección” de estos derechos, como se desprende expresamente del título asignado a la parte II de la Convención Americana.³⁹

2.2. Primera fase: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA está legitimado para presentar ante la Comisión denuncias o quejas por la violación de la Convención por un Estado parte. Este reconocimiento del derecho a promover denuncias, peticiones o amparo —como aquí se le identifica— ante los órganos del sistema se invoca incluso en la mencionada Carta Democrática Interamericana.⁴⁰

Stiftung, 2006, pp. 985-1033; Ayala Corao, Carlos, “Amparo interamericano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coords.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-III-UNAM, t. I, 2014, pp. 75-76.

³⁸ Cfr. Rodríguez-Pinzón, Diego, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, y Martín, Claudia, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos: funciones y competencia”, ambos trabajos en Martín, Claudia; Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara B., José A. (comp.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, 1ª reimp., México, Fontamara-Universidad Iberoamericana-Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario-Washington College Of Law-American University, 2006, pp. 173-207 y 209-277, respectivamente.

³⁹ Arts. 33-73 CADH.

⁴⁰ Arts. 44 CADH y 8 de la Carta Democrática.

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional...

En una primera fase, la petición que promueva el *amparo interamericano* debe presentarse ante la Comisión. En una segunda fase, si así lo estima la propia Comisión, el asunto puede llevarse a la jurisdicción de la Corte IDH, bajo las determinadas condiciones normativas y procesales en las que se monta el sistema. Esto significa que las personas promoventes no cuentan con un acceso directo a la Corte IDH y que esta no tiene jurisdicción prescriptiva en todos los casos. La petición de *amparo interamericano* puede estacionarse en alguna de las etapas de la fase que se desenvuelve ante la Comisión Interamericana.

El procedimiento sigue las reglas señaladas primeramente en la Convención. De inicio, el peticionario debe haber agotado todos los recursos o procedimientos internos, esto es, los que destina el orden jurídico nacional para la identificación y sanción a la vulneración de los derechos reconocidos por la Convención —principio procesal de *subsidiariedad*,⁴¹ que es análogo al que se conoce como de *definitividad* en materia de amparo constitucional—. La queja o amparo convencional debe presentarse dentro del plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que el presunto afectado haya sido notificado de la resolución definitiva. La materia de la petición no debe estar pendiente de resolución en otro procedimiento de orden internacional.⁴²

No son aplicables la regla de agotamiento de recursos internos ni el plazo de seis meses fijado, si en el orden jurídico interno del Estado no se garantiza el debido proceso legal para la protección del derecho alegado como vulnerado, si no se ha permitido al presunto lesionado el acceso a los recursos de la jurisdicción

⁴¹ Respecto al significado y alcances de este principio, véase Toro Huerta, Mauricio del, “El principio de subsidiariedad en el derecho internacional de los derechos humanos con especial referencia al Sistema Interamericano”, en Becerra Ramírez, Manuel (coord.), *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, México, IJ-UNAM, 2007, pp. 23-61.

⁴² Arts. 46.1 CADH, y 31.1 del Reglamento de la Comisión. Este reglamento fue aprobado por la Comisión Interamericana en su 137 periodo ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009; y modificado el 2 de septiembre de 2011, y en su 147 periodo ordinario de sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013, para su entrada en vigor el 1 de agosto de 2013.

ALFONSO HERRERA GARCÍA

interna, o si existiere retardo injustificado en la decisión de dichos recursos.⁴³

Al recibir una petición de *amparo interamericano*, la Comisión debe cerciorarse de que el planteamiento del caso exponga hechos que caractericen una violación a los derechos establecidos en la Convención. Posteriormente hará una valoración de admisibilidad y, si lo considerara necesario, llevará a cabo una investigación de los hechos de los que presuntamente se desprende la vulneración del derecho humano. En esta indagatoria se activa la participación del peticionario y del Estado parte denunciado, con la posibilidad de llegar a una solución amistosa en el asunto, arbitrada por la propia Comisión.⁴⁴

Si pudiera llegarse a una solución amistosa, una vez concluida la etapa de investigación, la Comisión elaborará un informe con proposiciones o recomendaciones sobre el caso, el cual transmitirá a los Estados interesados. Si en el plazo de tres meses, contados a partir de la remisión del informe, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la propia Comisión, o por el Estado interesado, la Comisión podrá emitir su opinión y conclusiones sobre la cuestión planteada.⁴⁵

En este momento procedimental, si el Estado involucrado no ha cumplido con las recomendaciones del informe de fondo, a consideración de la Comisión, esta puede someter el caso a la jurisdicción interamericana. Este es el supuesto que abre la puerta al ejercicio de la acción internacional por parte de la Comisión ante la Corte, por vulneraciones atribuidas al Estado —en el supuesto que aquí interesa— en materia de derechos políticos, siempre que este haya reconocido su competencia contenciosa.⁴⁶ Comienza aquí la fase propiamente jurisdiccional del *amparo interamericano* de estos derechos.⁴⁷

⁴³ Arts. 46.2 CADH y 31.2 del Reglamento de la Comisión.

⁴⁴ Arts. 47-49 CADH y 26-43 del Reglamento de la Comisión.

⁴⁵ Arts. 51 CADH y 45 del Reglamento de la Comisión.

⁴⁶ Ello, de conformidad con el art. 62 CADH.

⁴⁷ Arts. 45, 73-76 del Reglamento de la Comisión y 35-36 del Reglamento de la Corte. Este último reglamento fue aprobado por la Corte en su 85 período ordinario de sesiones, celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009.

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional...

2.3. Segunda fase: la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Someter un caso a la Corte es solo potestad de los Estados parte y de la Comisión Interamericana. La Corte únicamente puede ejercer jurisdicción sobre el asunto una vez que se agote el procedimiento —descrito precedentemente— ante la Comisión. Una vez que se presenta un caso ante su sede, la Corte lo notifica al Estado demandado, a la Comisión —si no fuera ella la que presentó el caso—, y a la presunta víctima y sus representantes.

El proceso jurisdiccional interamericano tiene dos etapas: una escrita y otra oral. La víctima o sus representantes cuentan con un plazo de dos meses para presentar su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas ante la Corte. El Estado demandado tendrá, a su vez, dos meses para exponer su posición sobre el caso, contados a partir de la recepción de ese escrito, en el cual puede oponer las excepciones preliminares que estime pertinentes.⁴⁸

La Corte podrá entonces abrir el procedimiento oral y fijar las audiencias que fueren necesarias. Las presuntas víctimas, el Estado demandado y, en su caso, el Estado demandante, podrán presentar alegatos finales escritos. La Comisión, a su vez, podrá presentar observaciones finales, también por escrito.⁴⁹

En el proceso judicial del *amparo interamericano*, el Estado demandado puede comunicar a la Corte su aceptación de los hechos o su allanamiento total o parcial a las pretensiones que constan en el sometimiento del caso a su jurisdicción, o en el escrito de las presuntas víctimas o sus representantes. Sobre ello, resolverá la Corte en el momento procesal oportuno. Del mismo modo, cualquiera de las partes puede comunicar a la Corte la solución amistosa a la que hubieren llegado. La Corte podrá decidir que prosiga el análisis del caso, aun acreditada cualquiera de estas circunstancias, teniendo en cuenta las responsabilidades en torno a la protección de los derechos humanos, el interés público y el valor jurídico de esas actuaciones.⁵⁰

⁴⁸ Arts. 39-42 del Reglamento de la Corte.

⁴⁹ Arts. 45-56 del Reglamento de la Corte.

⁵⁰ Arts. 62-64 del Reglamento de la Corte.

ALFONSO HERRERA GARCÍA

Cuando la Corte decida en su sentencia que existió la violación a un derecho o libertad protegidos por la Convención, tales como los derechos políticos de las víctimas, dispondrá que se restituya al lesionado o lesionados en el goce de los mismos. Este sentido de la decisión comporta la atribución correlativa de la responsabilidad internacional del Estado por dicha violación. Si fuera procedente, dispondrá también que se reparen las consecuencias de la medida o situación que provocó la vulneración de los derechos, así como el pago de una justa indemnización.⁵¹

Las sentencias de la Corte Interamericana son definitivas e irrecurribles. En caso de que, con posterioridad, hubiere un desacuerdo sobre el sentido y alcance de su fallo, la Corte podrá interpretarlo a solicitud de cualquiera de las partes. Esta solicitud debe presentarse dentro de los 90 días contados a partir de la notificación de la sentencia.

Los Estados parte de la Convención están comprometidos a cumplir la decisión de la Corte en todos los asuntos en los que hayan sido parte —principio de *res judicata*—, si bien están también vinculados de modo indirecto a toda la jurisprudencia de la Corte —principio de *res interpretata*—.⁵² Finalmente, la supervisión de las sentencias y demás decisiones de la Corte se realiza mediante el análisis de informes del Estado y de observaciones a dichos

⁵¹ Art. 63.1 CADH.

⁵² Sobre este punto, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (*res judicata*) e indirecta hacia los Estados parte de la Convención Americana (*res interpretata*) (sobre el cumplimiento del caso *Gelman vs. Uruguay*)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre tribunales constitucionales y cortes internacionales*. In memoriam Jorge Carpizo, México, Valencia, Tirant lo Blanch-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Corte Interamericana de Derechos Humanos-UNAM, 2013, pp. 617-671. Para un recuento de la jurisprudencia interamericana en materia de derechos políticos, es recomendable la consulta de Silva García, Fernando, *Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos*, 2ª ed., México, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 833-853; así como de Caballero Ochoa, José Luis y Rábago Dorbecker, Miguel, “Artículo 23. Derechos políticos”, en Steiner, Christian y Uribe, Patricia (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, México, Bogotá, SCJN-Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pp. 552-578.

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional...

informes por parte de las víctimas o sus representantes, así como de la propia Comisión.⁵³

2.4. *Castañeda Gutman vs. México:* un caso de *amparo interamericano*

El 6 de agosto de 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió su sentencia de fondo en el asunto conocido como caso *Castañeda*.⁵⁴ Este precedente ha sido uno de los más importantes en materia de estándares construidos a partir de la tutela interamericana de derechos políticos,⁵⁵ en este caso, en relación con el derecho a ser votado en una elección popular. Además, esta sentencia fue la primera condenatoria para el Estado mexicano en el Sistema Interamericano —si bien se trató de una condena parcial—.

La normativa electoral mexicana disponía que los partidos políticos poseían la potestad exclusiva para presentar candidaturas a cargos de elección popular. Esta situación fue controvertida por el señor Jorge Castañeda Gutman, que aspiraba a postularse como candidato independiente a las elecciones presidenciales de 2 de julio de 2006. Primero, presentó una solicitud de registro

⁵³ Arts. 68.1 CADH, y 67-69 del Reglamento de la Corte.

⁵⁴ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, núm. 184. México reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 16 de diciembre de 1998.

⁵⁵ En realidad, el caso *Yatama vs. Nicaragua*, resuelto el 23 de junio de 2005, fue el primero en el que la Corte Interamericana tuvo un pronunciamiento relacionado directamente con los derechos políticos convencionales. En específico, en cuanto al derecho a ser elegido, la Corte expresó que este “supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello” (párr. 199). Además, en esa sentencia expuso que los “Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo con los principios de la democracia representativa” (párr. 207). Reiteraría estos argumentos centrales en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, como enseguida, sintéticamente, se expone.

ALFONSO HERRERA GARCÍA

como candidato independiente al cargo de presidente de la República ante el entonces Instituto Federal Electoral, la cual le fue negada con fundamento en que el derecho de registro únicamente correspondía a los partidos políticos.⁵⁶

En contra de esa decisión administrativa, Castañeda promovió juicio de amparo ante un Juzgado de Distrito. Frente a la denegación del amparo, interpuso un recurso de revisión, del que conoció la Suprema Corte, sobre la base de que se vulneraba su derecho a ser votado consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución. La Suprema Corte estimó que el derecho invocado era, en efecto, un genuino derecho fundamental, pero desechó la pretensión por considerar que al cuestionarse la constitucionalidad de la ley electoral —que imposibilitaba el registro independiente de la candidatura— se había intentado una vía inadecuada de defensa.⁵⁷

Castañeda Gutman formuló entonces una petición de *amparo interamericano* de derechos humanos, por lo que consideró que constituía una violación por el Estado mexicano, entre otros, al artículo 23 de la Convención. El motivo de esa pretensión internacional fue el recorrido impugnativo, en el ordenamiento interno, contrario a su derecho a ser elegido por el voto popular.

Agotado el procedimiento ante la Comisión Interamericana, que culminó con sus informes de admisibilidad y de fondo del 26 de octubre de 2006, esta remitió el caso a la Corte el 21 de marzo de 2007. Al resolver el caso, la Corte llegó a varias con-

⁵⁶ Como se sabe, en la actualidad, a raíz de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de agosto de 2012, y, posteriormente, de 10 de febrero de 2014, las candidaturas independientes están plenamente reconocidas en el ordenamiento jurídico mexicano.

⁵⁷ Esta situación, por cierto, fue superada por la reforma constitucional de noviembre de 2007, que reconoció explícitamente al Tribunal Electoral la atribución para inaplicar leyes, siempre que las considere inconstitucionales, en los casos concretos sometidos a su consideración. Sobre este episodio, permítaseme la remisión al texto de Herrera García, Alfonso, “La interacción del poder reformador de la Constitución y la Suprema Corte en la construcción democrática”, en *Elementos de jurisdicción constitucional (nacional, comparada y supranacional)*, 1ª reimp., México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2017, pp. 215-227.

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional...

clusiones de importancia, relacionadas incluso con la convencionalidad del esquema integral diseñado en sede nacional para la tutela de los derechos políticos, tal como se encontraba establecido legislativa y jurisprudencialmente al momento de emitir su sentencia.

En primer lugar, estimó que no es en sí mismo incompatible con la Convención que un Estado limite el juicio de amparo a algunas materias, siempre que su ordenamiento provea un recurso de similar alcance para derechos humanos no tutelables en esa vía, como son los derechos políticos (párr. 92).

En segundo lugar, analizó la existencia en el ordenamiento mexicano de la vía procedente para proveer de tutela al derecho cuya vulneración se reclamaba: el derecho político a ser elegido, consagrado en el artículo 23.1.b de la Convención y el artículo 35, fracción II, de la Constitución. En este punto, consideró que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no resultaba ser un recurso efectivo en términos de la Convención, porque mediante este, conforme a los criterios obligatorios de la Suprema Corte al momento de los hechos, no era posible impugnar la constitucionalidad del artículo 175 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Este precepto se había invocado como fundamento legal para negar el registro a la candidatura independiente intentada.

Al concluir el análisis de esta cuestión, la Corte determinó que el Estado mexicano no había ofrecido a la víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido y, por tanto, declaró que había incurrido en la violación al artículo 25 de la Convención, en relación con su artículo 1.1, en perjuicio del señor Castañeda Gutman (párrs. 118, y 130-133).

En tercero y último lugar, en cuanto específicamente concierne al derecho a ser elegido (consagrado junto al derecho a votar en el art. 23.1.b de la Convención), la Corte determinó que, más allá de las características del proceso electoral —elecciones periódicas y auténticas— y de los principios del sufragio —universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad

ALFONSO HERRERA GARCÍA

popular—, la Convención no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual este derecho debe ser ejercido.

Para no incurrir en inconventionalidad, la regulación de los derechos políticos debe cumplir con los requisitos del test de proporcionalidad en el ámbito interamericano: su legalidad, que la norma esté dirigida a cumplir una finalidad legítima y que sea necesaria y proporcional, esto es, que sea razonable, de acuerdo con los principios de la democracia representativa. Los Estados, entonces, pueden regular estos derechos, afirma la Corte, acorde a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, que pueden ser variables de una sociedad a otra, o incluso en una misma sociedad en distintos momentos históricos (párrs. 149 y 166).

En el caso, el artículo 175 del COFIPE se declaró acorde con el artículo 23 de la Convención, porque la exclusividad de nominación por los partidos políticos a cargos electivos de nivel federal fue advertida por la Corte como una medida idónea para producir el resultado legítimo perseguido de organizar, de manera eficaz, los procesos electorales, con el fin de realizar elecciones periódicas, auténticas, por sufragio universal e igual, y por voto secreto, que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (párr. 203).

En consecuencia, la Corte no consideró probado en este asunto que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos constituyera una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido, establecido en el artículo 23.1.b de la Convención.⁵⁸ De esta manera, el *amparo interamericano* fue parcialmente concedido, habiéndose condenado al Estado mexicano, entre otras cuestiones, a completar, en un plazo razonable, la adecuación de su derecho interno a la Convención. Con ello, se ordenó al Estado mexicano a ajustar la legislación secundaria y las normas que regulaban el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano, de acuerdo con la, en ese entonces,

⁵⁸ Para un análisis más detallado de este caso, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, *El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2009.

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional...

reciente reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, que se ha citado con antelación.

Cabe destacar que la Corte Interamericana, en su resolución de supervisión al cumplimiento de su sentencia, de 28 de agosto de 2013, dio por acatada en su totalidad por el Estado mexicano su obligación de garantizar de forma efectiva a los ciudadanos la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido. Para ello, precisamente tomó en central consideración la aplicación que, con posterioridad a la condena, había hecho el Tribunal Electoral de la referida reforma constitucional de 2007. En esos precedentes, el Tribunal había aplicado esta reforma en juicios ciudadanos sometidos a su conocimiento, en un sentido favorecedor al acceso a la jurisdicción, en respuesta a alegaciones similares a las analizadas en este caso interamericano.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John, “Elecciones, amparo y garantías individuales”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia (1849-2009)*, México, IJJ-UNAM, 2010.
- Ayala Corao, Carlos, “Amparo interamericano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coords.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-IJJ-UNAM, 2014, t. I.
- Caballero Ochoa, José Luis y Rábago Dorbecker, Miguel, “Artículo 23. Derechos políticos”, en Steiner, Christian y Uribe, Patricia (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, México-Bogotá, SCJN-Konrad Adenauer Stiftung, 2014.
- Faúndez Ledesma, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3ª ed., San José, IIDH, 2004.

ALFONSO HERRERA GARCÍA

- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (*res judicata*) e indirecta hacia los Estados parte de la Convención Americana (*res interpretata*) (sobre el cumplimiento del caso *Gelman vs. Uruguay*)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre tribunales constitucionales y cortes internacionales*. In memoriam Jorge Carpizo, México, Valencia, Tirant lo Blanch-IIDH-Corte Interamericana de Derechos Humanos-UNAM, 2013.
- y Herrera García, Alfonso, “Artículo 29” [comentario], *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9ª ed., ed. conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917, México, Cámara de Diputados-SCJN-TEPJF-CNDH-INE-Senado de la República-IIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, t. VII.
- y Herrera García, Alfonso, “La suspensión de derechos humanos y garantías. Una perspectiva de derecho comparado y desde la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9ª ed., ed. conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917, México, Cámara de Diputados-SCJN-TEPJF-CNDH-INE-Senado de la República-IIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, t. V; también aparecido en la obra Esquivel, Gerardo; Ibarra Palafox, Francisco y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IIJ-UNAM-Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2017, t. 2.
- y Herrera García, Alfonso, *El amparo electoral en México y España. Una perspectiva comparada*, 1ª reimp., México, TEPJF, 2013.
- y Silva García, Fernando, *El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2009.
- Fix-Zamudio, Héctor, “Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos”, en AA.VV., *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. A cien años de la muerte de Vallarta*, México, UNAM, 1994.

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional...

—, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005.

Galván Rivera, Flavio, “Derechos políticos del ciudadano, amparo y desamparo del juicio de amparo”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia (1849-2009)*, México, IJ-UNAM, 2010.

García Ramírez, Sergio, “La apelación en el contencioso electoral”, en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE-IJ-UNAM, 1992.

—, “La protección de derechos y libertades en el sistema jurisdiccional interamericano. El amparo interamericano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Fix-Zamudio, Héctor (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa-IJ-UNAM-Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

— y Toro Huerta, Mauricio Iván del, *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Decisiones y transformaciones*, México, Porrúa-UNAM, 2011.

Herrera García, Alfonso, “La interacción del poder reformador de la Constitución y la Suprema Corte en la construcción democrática”, en *Elementos de jurisdicción constitucional (nacional, comparada y supranacional)*, 1ª reimp., México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2017.

— y Caballero González, Edgar S. (eds.), *Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional con jurisprudencia*, México, Tirant lo Blanch, 2017.

— y Guevara y Herrera, María Cecilia, “La libertad religiosa en el procedimiento especial sancionador”, en Coello Garcés, Clicerio; Mata Pizaña, Felipe de la y Villafuerte Coello, Gabriela (coords.), *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2015.

Martin, Claudia, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos: funciones y competencia”, en Martin, Claudia; Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara B., José A. (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, 1ª reimp., México, Fontamara-Universidad Iberoamericana-Academia de Derechos

ALFONSO HERRERA GARCÍA

- Humanos y Derecho Internacional Humanitario-Washington College Of Law-American University, 2006.
- Mata Pizaña, Felipe de la (con la colaboración de María de Guadalupe Salmorán Villar), *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2012.
- Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994.
- O'Donnell, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos: Normativa, jurisprudencia, doctrina de los sistemas universal e interamericano*, ed. por Alejandro Valencia Villa, 2ª ed., México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2012.
- Orantes López, Jorge Alberto y Herrera García, Alfonso, “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, en Coello Garcés, Clicerio (coord.), *Derecho procesal electoral. Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*, México, Tirant lo Blanch, 2015.
- Pelayo Möller, Carlos María, *Introducción al sistema interamericano de derechos humanos*, México, CNDH, 2011.
- Rodríguez-Pinzón, Diego, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en Martín, Claudia; Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara B., José A. (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, 1ª reimp., México, Fontamara-Universidad Iberoamericana-Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario-Washington College Of Law-American University, 2006.
- Silva García, Fernando, *Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos*, 2ª ed., México, Tirant lo Blanch, 2016.
- Terrazas Salgado, Rodolfo, “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. I.

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional...

—, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, México, Ángel Editor, 2006, t. I.

Toro Huerta, Mauricio del, “El principio de subsidiariedad en el derecho internacional de los derechos humanos con especial referencia al sistema interamericano”, en Becerra Ramírez, Manuel (coord.), *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, México, IJI-UNAM, 2007.

Villán Durán, Carlos y Faleh Pérez, Carmelo, *Manual de derecho internacional de los derechos humanos*, México, Ubijus-I(dh)eas-Litigio Estratégico en Derechos Humanos, 2016.