

## CAPÍTULO TERCERO

### MEDIOS DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

I. Principios rectores de las elecciones y del derecho electoral . . . . .	94
II. Medios de defensa y protección a nivel nacional . . . . .	96
1. Sistema de medios de impugnación en materia electoral . . . . .	96
2. Acciones de inconstitucionalidad . . . . .	100
3. Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia . . . . .	103
4. Juicio de amparo y <i>ombudsman</i> . . . . .	105
III. Medios de protección y defensa a nivel internacional	107
1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos . . . . .	108
2. Convención Americana sobre Derechos Humanos . . . . .	109

## CAPÍTULO TERCERO

### MEDIOS DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

Por medios de defensa vamos a entender, para los propósitos de este capítulo, todos aquellos instrumentos, procedimientos y recursos jurídicos *específicos*,<sup>135</sup> tanto *nacionales* como internacionales, encaminados a proteger y restaurar el goce de los derechos políticos. Si bien estos medios tienen una naturaleza procesal y no sustantiva, resulta indispensable referirse a ellos en este tratamiento sistemático de los derechos políticos, ya que en la actualidad los derechos fundamentales quedan prácticamente privados de sentido y relevancia si carecen de instrumentos que los hagan valer en forma eficaz.

En lo que sigue se ofrece una exposición sumaria de los medios al alcance de ciudadanos, agrupaciones y partidos políticos para la protección y defensa de sus derechos políticos. Previamente a un tratamiento somero de tales instrumentos, conviene referirse, también de manera breve, a los principios y estándares que se aplican a las elecciones y al derecho electoral, pues constituyen otros tantos puntos de referencia para el *funcionamiento de las autoridades y organismos electorales*, así como para la aplicación de una efectiva *justicia político-electoral*.

<sup>135</sup> *Cfr.* Fix Zamudio (1991, pp. 89 y ss.) sobre la clasificación de los medios de protección de los derechos humanos en indirectos y específicos.

## I. PRINCIPIOS RECTORES DE LAS ELECCIONES Y DEL DERECHO ELECTORAL

Sucesivas reformas electorales han ido introduciendo en nuestro ordenamiento constitucional un conjunto de principios relativos a las elecciones, así como a la organización y funcionamiento de las autoridades electorales, tanto administrativas como judiciales.

Por lo que se refiere a las *elecciones*, el artículo 41 dispone que la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo se realice “mediante elecciones libres, auténticas y periódicas”. La expresión “libres, auténticas y periódicas”, incorporada en la Constitución en 1996 (y en numerosas Constituciones de los estados), proviene de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos que ha ratificado nuestro país. Así, el artículo 23.1 inciso *b* de la CADH dispone que todos los ciudadanos tendrán derecho de “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”. Dado este origen internacional, conviene detenerse brevemente en la interpretación que ha dado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la expresión “elecciones auténticas” a través de numerosos pronunciamientos hechos con motivo de sus actividades en esta materia. Así, la Comisión considera que la autenticidad de las elecciones consiste en la “correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección; en sentido negativo, implica la ausencia de coerciones que distorsionen la voluntad de los ciudadanos”.<sup>136</sup> En particular, la autenticidad abarca dos categorías de fenómenos: 1) las condiciones generales de desarrollo del proceso electoral (equivalencia de las condiciones para las diferentes agrupaciones políticas; ausencia de coerciones o de ventajas indebidas para alguna de

<sup>136</sup> Véase *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1989-1990*, Washington, D.C., OEA, 1990, p. 115.

ellas), y 2) la organización de la emisión del voto (fundamentalmente órganos electorales imparciales).<sup>137</sup> Juzgado a la luz de lo señalado por la Comisión Interamericana, no hay duda de que nuestro ordenamiento constitucional y legal ha logrado, por fin, establecer las normas, las instituciones y los procedimientos necesarios y suficientes para garantizar la realización de elecciones “libres, auténticas y periódicas”.

Los principios anteriores son complementados por los de *certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad*, como principios rectores en la organización de las elecciones (artículos 41, fracción III, y 116, fracción IV inciso *b*, de la Constitución);<sup>138</sup> los de *constitucionalidad y legalidad* de los actos y resoluciones electorales, los que deben ser garantizados por un sistema de medios de impugnación en la materia (artículos 41, fracción IV y 116, fracción IV, inciso *d*); y los de *autonomía e independencia* que rigen la organización y funcionamiento de las autoridades electorales, tanto administrativas como judiciales (artículos 41, fracción III, 99 y 116, fracción IV, inciso *c*).

Conviene agregar, por último, que un principio implícito en este régimen es el de la *judicialización plena de las controversias político-electorales*. En efecto, las sucesivas reformas elec-

<sup>137</sup> *Idem*, pp. 115 y ss., véase también el capítulo V, apartado 5, intitulado “Derechos humanos, derechos políticos y democracia representativa en el sistema interamericano”, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991*, Washington, D.C., OEA, 1991, pp. 549-571.

<sup>138</sup> Por disposición del artículo 122 constitucional (apartado *C*, fracción V, inciso *f*), los principios de la fracción IV del artículo 116 deben ser incorporados al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

A los principios apuntados agrega la Constitución del Estado de Chiapas los de “seguridad”, “equidad” y “veracidad” (artículos 10, fracción VI, y 18). La obligación de veracidad no sólo corresponde a las autoridades electorales, sino también a los partidos políticos, los cuales, conforme al artículo 19 de la Constitución citada, “serán responsables de la veracidad y factibilidad de las propuestas de sus candidatos”. Aunque esto último pudiera provocarnos una sonrisa algo cínica, el tema de la veracidad y de la verdad tiene gran relevancia en el derecho constitucional. Véanse las reflexiones de Peter Häberle (2006, especialmente pp. 133 y ss.).

tales a partir de 1987 fueron incrementando el grado de intervención y control definitivos de los órganos jurisdiccionales en la resolución de controversias electorales, desapareciendo en la misma medida la calificación o autocalificación de las elecciones por órgano político. Esta evolución culmina en 1996, cuando se confiere al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en ciertos casos también a la Suprema Corte de Justicia, la última palabra en la resolución de las controversias sobre la constitucionalidad y legalidad de todos los procesos electorales del país.

## II. MEDIOS DE DEFENSA Y PROTECCIÓN A NIVEL NACIONAL

### 1. *Sistema de medios de impugnación en materia electoral*

En el marco de la reforma electoral federal de 1996, se aprobó la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LSMIME), la cual regula los recursos y juicios encaminados a garantizar la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas.<sup>139</sup> Dichos recursos y juicios son los siguientes:

Recurso de revisión, para garantizar la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, el cual es resuelto por el IFE.

Recurso de apelación, juicio de inconformidad y recurso de reconsideración para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.

Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano

<sup>139</sup> Las entidades federativas cuentan con leyes similares.

Juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales.

El *juicio para la protección de los derechos político-electORALES* del ciudadano tiene especial significación en este cuadro de medios de impugnación, 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 su candidatura) y de asociación política (por ejemplo, que se le haya negado el registro a la agrupación o partido políticos en cuya formación participe con otros ciudadanos) (artículo 80, LSMIME).

También resulta novedoso el *juicio de revisión constitucional electoral*, pues permite, también por primera vez, sujetar al control constitucional, por parte del TEPJF, los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales. Previsiblemente, este juicio ha revivido la vieja polémica, en realidad ya superada, sobre la supuesta intromisión de los órganos jurisdiccionales federales en la esfera interna de las entidades federativas.<sup>140</sup> 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 constituyen una especie de “juicio de amparo político-electoral” (*cfr. infra*).

Si bien la reforma de 1996 pretendió crear un sistema integral de medios de impugnación en materia electoral para la protección y defensa plenas de los derechos político-electorales de ciudadanos y partidos, puede decirse que dejó una “laguna” en el control de constitucionalidad, pues no permite a los ciudadanos, pero sí a las minorías legislativas y a los partidos políticos a tra-

<sup>140</sup> Sobre este punto véase Serna de la Garza (2001).

vés de la acción de inconstitucionalidad, impugnar las leyes electorales por considerarlas contrarias a la Constitución con motivo de algún acto de aplicación que afectara sus derechos político-electorales. Más aún, se hizo la siguiente adición al artículo 105 constitucional: “La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”, es decir, la acción de inconstitucionalidad.

No obstante lo anterior, en varias resoluciones que llegaron a constituir jurisprudencia, la Sala Superior del TEPJF sostuvo que tenía facultades para dejar de aplicar leyes secundarias que fueran contrarias a la Constitución, considerando que, en ejercicio de sus atribuciones, debía examinar las dos posibles fuentes de inconstitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales: su oposición directa a un precepto constitucional, o su fundamentación en una ley que fuera contraria a la norma constitucional. Opinó además el TEPJF que esta interpretación podía armonizarse con la disposición del artículo 105 constitucional arriba citada, pues ésta sólo se refiere a la posibilidad de atacar directamente, mediante una acción (abstracta) de anulación, una norma electoral general. Como consecuencia de todo lo anterior, correspondía al Tribunal desaplicar la norma inconstitucional, sin declarar su inconstitucionalidad en los puntos resolutivos de la sentencia.<sup>141</sup>

Con motivo de un juicio concreto en el que examinó la constitucionalidad de un precepto constitucional estatal relativo a la representación proporcional y en el que sostuvo un criterio distinto al de la Suprema Corte de Justicia respecto del artículo 54 constitucional, la Sala Superior del TEPJF denunció contradicción de tesis ante la Corte. En una resolución extraña, por su dudosa obligatoriedad jurídica y su inconsistencia argumentati-

<sup>141</sup> Véase la tesis Sala Superior, S3ELJ 005/99, reproducida en Nava Vázquez (2003, pp. 222-226).

va,<sup>142</sup> la Corte determinó que el TEPJF se había extralimitado en sus atribuciones, pues solamente la Suprema Corte, por vía de la acción de inconstitucionalidad, puede examinar la constitucionalidad de una norma electoral general.<sup>143</sup>

Aunque hay buenas razones para cuestionar la posición de la Suprema Corte,<sup>144</sup> lo cierto es que el sistema de medios de impugnación en materia electoral no será integral mientras esté vedado al ciudadano, quien es el titular de los derechos políticos originarios, la posibilidad de impugnar, de manera directa o en un juicio concreto, la constitucionalidad de las leyes político-electorales, habida cuenta de que las minorías legislativas y los partidos políticos no siempre tendrán oportunidad ni interés (piénsese en el régimen relativo al financiamiento público que los beneficia) para solicitar a la Suprema Corte que ejerza sus facultades de control constitucional.

<sup>142</sup> Una inconsistencia no menor es la de señalar que el TEPJF está obligado a obedecer un criterio de la Suprema Corte, para lo cual, según la propia Corte, el Tribunal carece de competencia. Véanse las críticas de Nava Vázquez (2003). Además, la Corte resolvió que no había contradicción, por lo que esa resolución no puede ser obligatoria como jurisprudencia.

<sup>143</sup> Veáse contradicción de tesis 2/2000-PL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, tomo XV, junio de 2002, pp. 6 y ss., aprobada por unanimidad de votos (aunque con voto concurrente del ministro Gudiño Pelayo).

<sup>144</sup> La controversia entre el TEPJF y la Suprema Corte se inserta en el marco más amplio de la discusión sobre la existencia del control difuso de la constitucionalidad de las leyes en nuestro ordenamiento jurídico. La Corte ha sostenido tradicionalmente que este control no existe, sino que solamente el Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, puede declarar la inconstitucionalidad de leyes. Sin embargo, el TEPJF solamente aplicó, analógicamente, un mecanismo previsto en la Ley de Amparo y que es consecuencia del control difuso de la constitucionalidad que sí admite nuestro ordenamiento de manera implícita: en el amparo directo es posible impugnar una sentencia o laudo por considerar que es inconstitucional la ley, tratado o reglamento en que se fundamenta, aunque en la demanda no se señala como acto reclamado dicha disposición general, y el tribunal hace la calificación de esos conceptos de violación en la parte considerativa de la sentencia, pero no en los resolutivos (véase el artículo 166 de la Ley de Amparo).

Cabe añadir que las leyes de los estados y del Distrito Federal prevén su propio sistema de medios de impugnación en materia electoral a cargo de la jurisdicción electoral respectiva, si bien dicho sistema se limita generalmente al control de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales. No obstante, varios estados prevén, al menos en la redacción de sus textos constitucionales, la posibilidad de un control de constitucionalidad en la materia político-electoral.<sup>145</sup> La Constitución del Estado de Coahuila, por ejemplo, prevé expresamente el ejercicio del control difuso de la constitucionalidad de las leyes electorales por el Tribunal Electoral (artículo 158, penúltimo párrafo).

## 2. *Acciones de inconstitucionalidad*

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 diciembre de 1994 al artículo 105 constitucional, se introdujeron por primera vez en nuestro ordenamiento las llamadas “acciones abstractas de inconstitucionalidad”. Se trata de un procedimiento que es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia y por el que ésta examina la posible contradicción de una norma general (ley o tratado internacional) con la Constitución (artículo 105, fracción II de la Constitución). Su intervención se produce a petición de una minoría (33%) del órgano legislativo, federal o local, que haya aprobado la norma impugnada, o del procurador general de la República. La reforma de 1994 excluyó expresamente del conocimiento de la Suprema Corte, por la vía de la acción de inconstitucionalidad, las normas generales en materia electoral. Ello resultaba incongruente con el propósito,

<sup>145</sup> En algunas disposiciones constitucionales incluso hay ambigüedad textual sobre el tipo de control que se está instituyendo. Así, por ejemplo, el artículo 3o. de la Constitución del Estado de Puebla establece el Tribunal Electoral Estatal como “organismo de control *constitucional* local, encargado de garantizar de que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de *legalidad*” (énfasis añadido).

señalado por la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, de “llevar hasta sus últimas consecuencias el principio de supremacía constitucional”, ya que no había hasta entonces ningún otro medio de control de la constitucionalidad de las leyes electorales.<sup>146</sup>

Afortunadamente, menos de dos años más tarde, con motivo de la reforma electoral de 1996, se suprimió esta excepción relativa a las leyes electorales. La legitimación para acudir a esta vía se otorgó, adicionalmente, a las dirigencias de los partidos políticos nacionales y locales: a las primeras, para impugnar las leyes electorales federales y locales; a las segundas, sólo las locales. La importancia de esta modificación apenas puede sobreestimarse, ya que alrededor del 70% de las acciones de inconstitucionalidad planteadas ante la Suprema Corte entre 1995 y 2005 se refieren a la materia electoral.<sup>147</sup> Aproximadamente la mitad de estas acciones ha sido promovida por los partidos pequeños en relación con las leyes electorales locales, cuando consideran que han sido modificadas en perjuicio de sus derechos e intereses de participación en el proceso electoral,<sup>148</sup> pero también los tres grandes partidos políticos nacionales —en especial el Partido de la Revolución Democrática— han recurrido con frecuencia a este medio de impugnación.

La Suprema Corte tuvo ocasión de conocer las primeras acciones de inconstitucionalidad en materia electoral con motivo

<sup>146</sup> Fix-Fierro (1995).

<sup>147</sup> Según datos elaborados por el autor, de 196 acciones de inconstitucionalidad cuyas resoluciones definitivas se publicaron en el *Semanario Judicial de la Federación* hasta junio de 2005, 136 (69.4%) fueron de naturaleza electoral. El porcentaje citado ha ido disminuyendo relativamente, conforme aumentan las acciones que examinan otras materias. Así, en 2001 el porcentaje de acciones en materia electoral era de 78.6%.

<sup>148</sup> Cabe aclarar que por la naturaleza abstracta de estas acciones, su objetivo no es la defensa de los derechos e intereses del promovente, sino que existen sólo en interés del orden constitucional, por lo que aquéllos son irrelevantes para efectos de la resolución. Así lo ha reiterado la Suprema Corte en numerosas resoluciones.

de las reformas al COFIPE publicadas en noviembre de 1996. En aquella ocasión se plantearon las primeras cinco acciones, todas interpuestas por partidos políticos, contra diversos aspectos de las reformas mencionadas. Si bien la Corte declaró infundadas o improcedentes dichas acciones, en ocasiones posteriores ha tenido oportunidad de pronunciar la inconstitucionalidad, y por tanto la invalidez, de algunos aspectos parciales de las normas impugnadas.<sup>149</sup> Entre los aspectos frecuentemente controvertidos se encuentran los porcentajes de votación para acceder a la representación proporcional; las cláusulas de gobernabilidad y de soberrepresentación; el monto y distribución del financiamiento público; el procedimiento de distritación; la extemporaneidad en las reformas a las leyes electorales,<sup>150</sup> y las violaciones al procedimiento legislativo.

Además de las acciones de inconstitucionalidad que prevé la Constitución federal en su artículo 105, varios estados han empezado, en años recientes, a crear sus propias jurisdicciones constitucionales, a las que les han confiado, en lo esencial, la resolución de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a nivel local. En la actualidad, están previstas estas últimas en las Constituciones de los estados de Coahuila, Chiapas, Guanajuato, México, Nuevo León, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz. De estos estados, solamente en Guanajuato está excluida expresamente la materia político-electoral. Con la excepción de Coahuila y Tlaxcala, dichas acciones pueden ser

<sup>149</sup> De acuerdo con los mismos datos, de las 136 acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, la Suprema Corte ha declarado que la acción es fundada, de manera parcial o total, en 63 ocasiones (43.6%), lo cual es una proporción bastante elevada. La sentencia se ha dictado por unanimidad en todos los puntos resolutivos en 109 ocasiones (80.1%).

<sup>150</sup> La reforma constitucional de 1996 adicionó el siguiente texto al artículo 105 constitucional: “Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”.

interpuestas por las minorías legislativas, pero no por los partidos políticos.<sup>151</sup>

Las Constituciones de Veracruz, Chiapas y Tlaxcala conocen además una “acción por omisión legislativa”, la cual puede interponerse cuando los órganos legislativos se abstienen de expedir normas o disposiciones a las cuales están obligados conforme a la Constitución respectiva. Estas acciones podrían, en su caso, ser de relevancia también en la materia político-electoral.<sup>152</sup>

La creación de una jurisdicción constitucional local es todavía un experimento muy novedoso como para poder pronunciar un juicio sobre su relevancia y funcionamiento. Sin embargo, un problema que ya se advierte desde ahora es la concurrencia que existe entre aquélla y las amplias facultades de control constitucional de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, es previsible que, en la materia político-electoral, las impugnaciones contra leyes político-electorales sigan siendo llevadas ante la Corte y no ante la jurisdicción constitucional local.

### *3. Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia*

De acuerdo con el tercer párrafo del artículo 97 constitucional,

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

Esta facultad que tiene la Suprema Corte para investigar la violación del voto público fue introducida a la Constitución, sin debate por parte del Constituyente, en 1917. No obstante, sus al-

<sup>151</sup> Véase el valioso estudio de Astudillo Reyes (2004, *passim*).

<sup>152</sup> *Idem*.

cances y consecuencias han sido motivo de encendidas discusiones posteriores, sobre todo en las oportunidades en las que se ha solicitado a la Corte que ejerza esta facultad. Tales discusiones se han producido incluso en el seno de ese mismo alto tribunal, como lo atestigua el debate del Pleno del 7 de agosto de 1946, en el que se examinó la petición de dos partidos políticos para que la Corte investigara supuestas irregularidades en las elecciones de julio de ese año. En esa ocasión, pero también en otras en que se ha pretendido lograr su intervención, la Suprema Corte se ha negado a ejercer esta facultad, con diversos argumentos, entre los que destacan los riesgos de la politización y la falta de precisión en cuanto a los hechos que deben ser motivo de investigación, pues no le compete realizar una mera “pesquisa general”.<sup>153</sup> La reforma de 1977 al texto original introdujo dos precisiones, en el sentido de que, por un lado, la intervención de la Corte sólo es de oficio y debe limitarse, aunque a juicio de ella misma, a los casos en que “pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión”. Como es obvio, esta adición le permite a la Corte eludir con mayor facilidad el ejercicio de la facultad, pues siempre puede aducir que no hay elementos para poner en duda la legalidad de *todo* el proceso electoral, por controvertido que resulte su desarrollo. Por el otro lado, se pone de manifiesto que el resultado de la investigación es sólo un informe y que toca a otras autoridades adoptar las decisiones que correspondan.

La facultad de investigación de la Suprema Corte en materia electoral representa un intento más para introducir la racionalidad judicial en la solución de las controversias electorales. Sin embargo, su ejercicio presenta numerosos obstáculos e inconvenientes que explican su total inoperancia en la realidad. Tales obstáculos e inconvenientes, empero, tienen menos que ver con

<sup>153</sup> Véase la revisión de los antecedentes y debates posteriores en Moctezuma Barragán (1994, 318 y ss.) y Galván Rivera (1995), así como el cuidadoso estudio de Carpizo (2005).

el riesgo de la politización o la falta de precisión en los supuestos que deben ser investigados, como ha alegado la Corte, y más con las funciones propias de este órgano jurisdiccional y, sobre todo, con el tipo de instrumentos jurídicos que requiere la justicia electoral. En este sentido, la facultad de investigación de la Corte resulta del todo inadecuada. Ahora que nuestro ordenamiento cuenta con una justicia electoral desarrollada, dicha inadecuación debe conducir a su supresión completa,<sup>154</sup> si bien su permanencia como letra muerta no representa, previsiblemente, ningún peligro para la nueva democracia electoral mexicana.

#### 4. *Juicio de amparo y ombudsman*

Se trata de dos medios de protección que por razones históricas (el amparo) y de naturaleza institucional (el *ombudsman*) están excluidos de la protección directa de los derechos políticos.

En relación con la procedencia del *juicio de amparo* para la protección de derechos políticos, hemos dicho ya que desde fines del siglo XIX se impuso la opinión de que las cuestiones políticas no eran “justiciables”. En relación con los derechos políticos, se adujo, por ejemplo, que la improcedencia del amparo se justificaba porque éstos eran de naturaleza distinta a las garantías individuales. Mientras éstas consagran derechos inherentes al ser humano, aquéllos se otorgan solamente a los ciudadanos mexicanos. Además, los derechos políticos, “por su especialidad, están asegurados en otra forma y por otra especie de autoridades”.<sup>155</sup>

Bajo la vigencia de la Constitución de 1917, la Suprema Corte dictó jurisprudencia (formada entre 1918 y 1920) en el sentido

<sup>154</sup> Coincidén en esta opinión varios autores. Véase Elías Musi (1998) y Carpizo (2005, pp. 44 y ss.). La iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente de la República al Senado el 5 de diciembre de 1994 preveía precisamente su supresión, pero el texto en cuestión fue restaurado, quizás por temor a que se dijera que se estaba privando a la Corte de una importante facultad.

<sup>155</sup> Coronado (1899, p. 167).

de que los derechos políticos, al no formar parte del capítulo de garantías individuales, no pueden ser protegidos por el juicio de amparo.<sup>156</sup> Sin embargo, sostuvo también que el juicio de amparo era procedente si se alegaba la violación de garantías individuales en conexión con los derechos políticos, criterio que es relevante, por ejemplo, respecto de las que hemos denominado modalidades de las garantías individuales en materia política. Sin embargo, la propia Corte no siempre aplicó de manera consistente su criterio de que las cuestiones políticas no eran justiciables.<sup>157</sup>

El criterio jurisprudencial de la Suprema Corte, reforzado luego por la ley,<sup>158</sup> no resulta sostenible ya en la actualidad, al menos desde un punto de vista teórico, pues los derechos políticos son considerados derechos humanos o fundamentales, y en tal medida deben gozar de la misma protección que otros derechos constitucionales. Además, en el Estado de derecho no pueden ni deben existir cuestiones que no sean justiciables. Sin embargo, desde el punto de vista del diseño concreto actual de los medios de protección de los derechos políticos en nuestro ordenamiento —la existencia de una especie de “amparo político-electoral” ante el TEPJF como autoridad jurisdiccional máxima en la materia, y las acciones de inconstitucionalidad a cargo de la Suprema Corte— no quedaría sino una función residual que podría desempeñar el juicio de amparo en la materia. Aunque residual, dicha función podría ser significativa en dos vertientes. Por un lado, permitiría a los ciudadanos combatir directamente la inconstitucionalidad de leyes y otras disposiciones generales en materia de elecciones y participación ciudadana cuando afectaran sus derechos fundamentales de naturaleza política. Por el

<sup>156</sup> Moctezuma Barragán (1994, 306 y ss.s). Véase también Terrazas Salgado (1995).

<sup>157</sup> González Avelar (1994).

<sup>158</sup> La Ley de Amparo de 1936, todavía vigente, introdujo como causal de improcedencia del amparo la impugnación de actos y resoluciones de órganos electorales.

otro, el juicio de amparo ha sido y es procedente para combatir violaciones a las garantías individuales asociadas con el ejercicio de los derechos políticos (las que hemos denominado modalidades políticas de esas garantías), de modo que es posible proteger los derechos políticos, de modo indirecto, a través de las garantías individuales. Así, por ejemplo, si la autoridad obstaculiza indebidamente la publicación de un semanario de análisis político, es posible pedir amparo para combatir esta violación a la libertad de expresión. Lo mismo es válido, como ya se ha dicho, respecto de otras garantías, como el derecho a la información, la libertad de reunión y el derecho de petición.

Además de lo anterior, existe además la posibilidad de que las entidades federativas contribuyan también, mediante el establecimiento de los procedimientos apropiados, a llenar las lagunas que todavía existen en la protección judicial de los derechos políticos del ciudadano.

En relación con las *comisiones de derechos humanos* u *ombudsman*, la Constitución dispone expresamente que estos organismos, que existen tanto en el nivel federal como local, no tendrán competencia en asuntos electorales (artículo 102, apartado B). Esta exclusión se justifica por la naturaleza y modo de funcionamiento de la institución, cuya única fuente de autoridad reside en su imparcialidad y su autoridad moral ante la opinión pública. No obstante, dicha exclusión no impide que las comisiones de derechos humanos conozcan de quejas y reclamaciones que impliquen los aspectos no electorales de los derechos políticos como derechos humanos, como sucede con el juicio de amparo.

### III. MEDIOS DE PROTECCIÓN Y DEFENSA A NIVEL INTERNACIONAL

Como ya lo hemos señalado, los derechos humanos adquieren cada vez mayor relevancia en el plano internacional, y esta relevancia ha conducido al diseño y desarrollo de organismos y pro-

cedimientos encargados de reforzar, de manera *subsidiaria y complementaria*, los medios de protección y defensa establecidos en el plano interno. Nuestro país ha firmado y ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales, tanto universales como regionales, en materia de derechos humanos, y ha reconocido también la competencia de los principales organismos encargados de vigilar su cumplimiento. En relación con los derechos políticos, es necesario examinar los medios de protección que respecto de ellos establecen el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), instrumentos ambos que nuestro país ratificó en 1981.

### *1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*

De acuerdo con el artículo 28 del PIDCP, se crea un Comité de Derechos Humanos, compuesto por 18 miembros, nacionales de los Estados parte, quienes deben ser personas de gran integridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos; sus funciones las ejercen a título personal. Las principales funciones del Comité consisten en el examen de los informes sobre el cumplimiento del Pacto que soliciten a los Estado partes (artículo 40), en el examen y conciliación de las comunicaciones en las que un Estado parte alegue que otro Estado parte incumple las obligaciones que le impone el Pacto (artículo 41), y en el examen de las quejas que presenten los individuos que se consideren víctimas de una violación a cualquiera de los derechos establecidos en el Pacto por el Estado parte del que sean nacionales (Protocolo Facultativo del PIDCP). En todos los casos, el Comité está facultado para hacer comentarios generales, observaciones y recomendaciones no vinculantes a los Estados parte.

Al ratificar el Pacto en 1981 (y lo mismo sucedió con la Convención Americana), nuestro país formuló reserva en relación

con los derechos políticos de los ministros de cultos religiosos, conforme al texto entonces vigente del artículo 130 constitucional. Esta reserva fue retirada parcialmente en 2002, habida cuenta de la reforma que el artículo citado sufrió en 1992 y que restituyó parcialmente sus derechos políticos a estos ministros.

En relación con las funciones del Comité de Derechos Humanos, nuestro país está obligado a presentar informes sobre el cumplimiento del Pacto a partir del momento de su ratificación y entrada en vigor. En cambio, el desempeño de las funciones del Comité señaladas en los artículos 40 y 41 del PIDCP requiere, respectivamente, una declaración expresa de reconocimiento de la competencia del Comité y la adhesión al Protocolo Facultativo. México no ha hecho la declaración primeramente mencionada, pero se adhirió ya, en marzo de 2002, al Protocolo Facultativo, por lo que a partir de entonces el Comité es competente para recibir quejas de nacionales mexicanos contra las autoridades del país.

## *2. Convención Americana sobre Derechos Humanos*

La *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, con sede en la ciudad de Washington, D.C., y la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, con sede en San José, Costa Rica, son los órganos establecidos o reconocidos por la CADH de 1969, en vigor desde 1978, pero ratificada por México hasta 1981, para vigilar y garantizar su respeto y cumplimiento.

La Comisión es competente para conocer de quejas individuales sólo cuando se han agotado los recursos internos. Tiene legitimación para acudir ante ella cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA (artículo 44, CADH), dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva.

Los derechos políticos entran en el ámbito de competencia de la Comisión por el mero hecho de que se encuentran consagrados en la Convención y ésta no hace excepciones en cuanto a su protección. La Comisión se limita a examinar si el hecho o los hechos reclamados son o no violatorios de las disposiciones de la Convención y de ningún modo usurpa facultades de los órganos estatales internos. La Comisión ha realizado una amplia y destacada labor en esta materia, reflejada en los numerosos informes que ha elaborado sobre los procesos electorales en diversos países.

La Comisión conoció, desde mediados de la década de los ochenta, de varias reclamaciones de ciudadanos y organizaciones políticas de México por irregularidades en los procesos electorales internos, estatales y municipales, así como por la falta de mecanismos idóneos para prevenir o remediar dichas irregularidades. Hasta 2003, la Comisión había publicado los informes relativos a siete casos relacionados con procesos electorales, de los cuales dos no fueron admitidos.<sup>159</sup>

En un principio, el gobierno mexicano negó tajantemente la competencia de la Comisión para conocer de dichas reclamaciones, argumentando que se trataba de procesos soberanos internos, por lo que ningún órgano internacional podía someterlos a ninguna clase de revisión. Ofreció, además, una interpretación peculiar del concepto de “elecciones auténticas” como un derecho colectivo de cumplimiento progresivo, que implica un hacer del Estado, distinto al derecho individual del voto, cuyo respeto, por el contrario, conlleva una obligación de no interferir que es exigible de inmediato. La Comisión contestó, con razón, que el

<sup>159</sup> Véanse los informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos correspondientes a los años 1989-1990 (casos 9.768, 9.780 y 8.828), 1990-1991 (caso 10.180), 1992-1993 (caso 10.957), 1993 (caso 10.956) y 1997 (caso 11.537), consultables en la página web de la Comisión ([www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org)). Además de los casos anteriores, la CIDH menciona, en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México, de 1998, otras peticiones y denuncias en la materia (véanse los párrafos 439 y ss.).

gobierno mexicano no hizo, ni durante las discusiones sobre la Convención, ni al depositar su instrumento de ratificación, ninguna objeción ni reserva (salvo la relativa a los ministros de cultos religiosos), así como tampoco adjuntó a su ratificación ninguna declaración interpretativa. La Comisión observó que, en materia de derechos políticos, no existía entonces en nuestro país el “recurso sencillo y rápido” o cualquier otro “recurso efectivo” para la protección de los mismos que demanda la Convención Americana. No obstante, en un informe posterior reconoció los avances logrados en el país en esta materia y recomendó su desarrollo y perfeccionamiento.

Por último, con motivo de una visita *in loco* realizada en julio de 1996 para conocer la situación de los derechos humanos en México, la Comisión dedicó, en su informe final dado a conocer en 1998,<sup>160</sup> un capítulo completo a los derechos políticos. En él señaló que:

423... la CIDH considera importante destacar los trascendentes avances realizados por el Estado y la sociedad mexicana hacia el objetivo de un sistema político basado en procedimientos electorales que garanticen la competitividad, el pluralismo, la transparencia e independencia de los métodos de registro y de supervisión de elecciones.

451. El sistema electoral mexicano ha sido, por lo tanto, objeto de una reforma que ha significado un sustancial progreso, mediante la democratización de las instituciones básicas de su organización, dirección, y gobierno, hasta el punto que bien se podría afirmar que se ha pasado de un control partidista del proceso a una entrega gradual a la propia ciudadanía...

En su informe (párrafos 501 y siguientes) hace algunas recomendaciones al Estado mexicano (acceso más amplio posible de los candidatos al proceso electoral, cumplimiento por las entida-

<sup>160</sup> *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, Washington, D.C., 24 de septiembre de 1998, consultable en la página web de la CIDH ([www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org)).

des federativas de los principios del artículo 116 constitucional, definición de los delitos electorales y castigo efectivo a los infractores, auditoría efectiva de los fondos de los partidos políticos), respecto de las cuales también ha habido ya progresos significativos.

Sin duda, la actuación de la CIDH en relación con la situación de los derechos políticos en México contribuyó a impulsar y acelerar el proceso de reformas, como ella misma reconoce (párrafo 423), y a su vez, este proceso de reformas se tradujo en una disminución en el número de quejas y denuncias recibidas por ese organismo. Resulta significativo que el último informe publicado por la CIDH se refiere a un proceso electoral estatal del año 1995.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, tiene competencia para conocer de los casos contenciosos que le presente la Comisión, así como para emitir opiniones consultivas, que puede solicitarle cualquier Estado miembro de la OEA, aunque no haya ratificado la Convención. Nuestro país aceptó la competencia contenciosa de la Corte en diciembre de 1998, y también ha solicitado ya una opinión consultiva. Si bien hasta ahora no ha conocido de casos ni ha pronunciado opiniones consultivas relacionados directamente con los derechos políticos, en varias de sus resoluciones y opiniones la Corte ha hecho importantes reflexiones sobre la naturaleza del régimen representativo, democrático y sobre la posición de los derechos humanos dentro de él, reflexiones que pueden y deben influir en la protección interna de los derechos humanos.

No obstante, la Corte ha tenido muy recientemente oportunidad de pronunciarse sobre un caso mexicano que involucra la vigencia de los derechos políticos, si bien no entró a examinar el fondo. Se trata de una queja de un ciudadano mexicano que impugnó la negativa de la autoridad electoral federal de registrar su candidatura a la elección presidencial de 2006, por no contar con la postulación de un partido político. Después de agotar infructuosamente los recursos internos (el juicio de amparo), el quejo-

so acudió a la Comisión Interamericana, la cual interpuso ante la Corte una petición de medidas provisionales, para el efecto de que el Estado mexicano tomara las acciones necesarias para la inscripción de la candidatura del ciudadano, en tanto la Comisión se pronunciaba sobre la admisibilidad y el fondo de la queja. La Comisión justificó su proceder en la urgencia del caso, en la ineficacia de las medidas ya dictadas por la propia Comisión, así como en el daño irreparable que para los derechos políticos del quejoso significaría la no inscripción de su candidatura, dada la cercanía de los plazos para hacerlo. La Corte desechó la petición, al considerar que cualquier pronunciamiento suyo sobre las medidas solicitadas prejuzgaría por necesidad sobre el fondo, más aún si se tomaba en cuenta que ni la propia Comisión había resuelto ya la admisión del caso. Dicho en otras palabras: otorgar las medidas solicitadas equivaldría a darle directamente la razón al quejoso sobre la presunta violación de su derecho, sin haber realizado ni siquiera el procedimiento para admitir el caso y examinar si tal violación existe.<sup>161</sup>

En suma, este asunto nos indica que, a pesar de los avances de nuestro ordenamiento jurídico, los instrumentos de protección internacional de los derechos humanos pueden seguir teniendo relevancia para el desarrollo de los derechos políticos en México.

<sup>161</sup> Véase *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2005. Solicitud de medidas provisionales presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de los Estados Unidos Mexicanos. Caso Jorge Castañeda Gutman* (disponible en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)).