

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Revista Semestral del Centro de Estudios Constitucionales



**Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Centro de Estudios Constitucionales**

Noviembre de 2006

LIBROTECNIA®

Estudios Constitucionales
Centro de Estudios Constitucionales. Universidad de Talca
Québec 415 esq. Av. Condell
Providencia • Chile
Página web: www.cecoch.cl / E-mail: cecoch@utalca.cl

REPRESENTANTE LEGAL:
Dr. Juan Antonio Rock Tarud.
Rector de la Universidad de Talca. Chile. jrock@utalca.cl

DIRECTOR:
Humberto Nogueira Alcalá.
Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional,
Universidad de Talca. Chile. nogueira@utalca.cl

SUBDIRECTOR:
Jorge Precht Pizarro.
Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Público, Magíster en Derecho Constitucional,
Universidad de Talca. Chile. jorgeprecht@gmail.com

CONSEJO EDITORIAL NACIONAL
Eduardo Aldunate Lizana.
Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional.
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Chile. ealdunat@ucv.cl

Andrés Bernasconi Ramírez.
PH. D. Universidad de Boston. Instituto de Políticas Públicas.
Universidad Nacional Andrés Bello. Santiago, Chile. abernasconi@nab.cl

Raúl Bertelsen Repetto.
Magíster en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional y Vicerrector Universidad
de los Andes. Santiago. Chile. tribunalconstitucional@entelchile.net

José Luis Cea Egaña.
Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional y Director del Magíster de
Derecho Constitucional, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago. Chile.
tribunalconstitucional@entelchile.net

Kamel Cazor Aliste.
Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho.
Universidad Católica del Norte. La Serena. Chile. cazor@ucn.cl

Miguel Ángel Fernández.
Magíster en Derecho Constitucional. Profesor de Derecho Constitucional de las
Universidades de los Andes. Pontificia Universidad Católica de Santiago y
Universidad de Talca. Santiago. Chile. mafernande@cb.cl

Emilio Pfeffer Urquiaga.
Profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho.
Universidad Diego Portales. Chile. emiliopfeffer@pfeffer.cl

Jorge Tapia Valdés.
Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional y Decano de la Facultad
de Derecho de la Universidad Arturo Prat. Iquique. Chile. jortapia@unap.cl

Francisco Zúñiga Urbina.
Profesor de Derecho Constitucional, Universidad Central de Chile. Santiago. Chile.
zdc@zdcabogados.cl

CONSEJO CONSULTIVO INTERNACIONAL

Carlos Ayala Corao.

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de las Universidades Católica Andrés Bello y Central de Venezuela. Presidente de la Comisión Andina de Juristas. Ex Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Caracas, Venezuela. cayala@cjlegal.net

Paulo Benavides.

Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad federal do Ceará-UFC. Doctor Honoris causa de la Universidad de Lisboa. Fundador y Director de la Revista Latino-Americana de Estudios Constitucionales. Fortaleza, Brasil. pbonavides@ultranet.com.br

Eduardo Cifuentes Muñoz.

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Los Andes, Santa Fe de Bogotá. Ex Magistrado y Presidente de la Corte Constitucional de Colombia. Bogotá, Colombia. ecifuentes@uniandes.edu.co

Jorge Carpizzo.

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y ex Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, México. jcmjur@servidor.unam.mx

Francisco Eguiguren Praeli.

Profesor de Derecho Constitucional y Director Magíster en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú. eguiguren@speedy.com.pe

Francisco Fernández Segado.

Doctor en Derecho. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid. Director de la Revista Anuario Iberoamericano de Derecho Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España. fdezsegado@der.ucm.es

Carmen María Gutiérrez de Colmenares.

Profesora de Derecho. Universidad Rafael Landívar de Ciudad de Guatemala y ex Magistrada de la Corte Constitucional de Guatemala. ccolmenares@asies.org.gt

Luca Mezzetti.

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de Bologna y Udine. Italia. mezzetttiluca@yahoo.it

Pablo Pérez Trems.

Doctor en Derecho. Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Carlos III, Madrid, España. Director de la Revista Electrónica Foro Constitucional Iberoamericano, Universidad Carlos III. Magistrado del Tribunal Constitucional español. Madrid, España. pperez@der-pu.uc3m.es / ptrems@tribunalconstitucional.es

Néstor Pedro Sagüés.

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de las Universidades de Buenos Aires y Católica de Rosario. Argentina. nestorsagues@arnet.com.ar

Bases de datos en que figura la Revista Estudios Constitucionales:

www.latindex.unam.mx
<http://biblioteca.utralca.cl>

Correo electrónico: cecoch@utralca.cl

Editado y distribuido por

EDITORIAL LIBROTECNIA

Bombero Salas 1369, Of. 408, Santiago • Chile

Fonofax: (56-02) 6967076

www.librotecnia.cl / info@librotecnia.cl

DEFENSA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICOS (EL CASO CASTAÑEDA)

*Jurisdictional defense of the Political Rights
(The Case Castañeda)*

Eréndira Salgado Ledesma *

RESUMEN

La autora analiza el fallo de la Suprema Corte de Justicia de México respecto del amparo por la inconstitucionalidad de la ley electoral y de su acto de aplicación interpuesto por Jorge Castañeda Gutman (ex Canciller de la República), estableciendo las razones que, en su opinión, muestran errores de interpretación y aplicación de los derechos constitucionales y de aplicación del amparo.

PALABRAS CLAVE

Amparo por inconstitucionalidad de ley. Derechos políticos. Garantías jurisdiccionales. Sentencia constitucional.

* Catedrática de Derecho Procesal Constitucional en la División de Estudios de Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México–UNAM. Coordinadora Académica de Derecho, Universidad Anahuac, México Norte. esalgado@anahuac.mx Recibido el 21 de agosto de 2006, aprobado el 14 de septiembre de 2006.

ABSTRACT

The author analyzes the failure of the Supreme Court of Justice of Mexico regarding the protection by the unconstitutionality of the electoral law and of their act of application interposed by Jorge Castañeda Gutman (former Chancellor of the Republic), establishing the reasons that, in their opinion, show errors of interpretation and application of the constitutional rights and of application of the protection.

KEY WORDS

Protection by unconstitutionality of law. Political rights. Jurisdictional guarantees. Constitutional decision.

La prensa mexicana difundió la resolución dada al amparo interpuesto por el ex secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda Gutman, atendido en última instancia por el pleno de la Suprema Corte en ejercicio de la facultad de atracción. Como se recordará, el *ex canceller* acudió ante autoridades del Instituto Federal Electoral con la finalidad de impulsar su “candidatura ciudadana” a la Presidencia de la República para contender en las elecciones del 2006, con resultados desfavorables.

Diversas corrientes de opinión se han generado a partir de que la Suprema Corte mexicana ratificó la decisión del juez octavo de distrito en materia administrativa en el Distrito Federal que desechó la demanda de amparo que se hizo valer contra la inconstitucionalidad de la ley electoral y de su acto de aplicación al estimarse que los derechos que el particular arguye afectados son de índole política y no garantías individuales; por tanto, el medio de defensa resultaba ineficaz, tal y como lo prevé el artículo 73 de la ley reglamentaria del juicio de amparo que imposibilita impugnar decisiones de las autoridades. Pese a ello, la generalidad estima que se violentaron sus derechos fundamentales de forma caprichosa.

En el seno del máximo tribunal, la decisión que determinó la improcedencia del amparo contra la inconstitucionalidad de la ley estimó que dicho juicio no es el mecanismo idóneo para impugnar leyes electorales; por ende, el Poder Judicial no puede analizar si el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales –el código electoral– violenta la Constitución mexicana cuando establece que sólo pueden ser candidatos a un puesto de elección popular los ciudadanos avalados por un partido político. Prevalció el criterio de la mayoría que sostuvo que la única vía para controvertir tal decisión es la acción de inconstitucionalidad, instrumento procesal de control de constitucionalidad vedado para los particulares. La improcedencia del juicio de amparo contra el acto de aplica-

ción de la ley se determinó debido a que no se surtió la competencia del juez de distrito en la materia, sino la del Tribunal Electoral mediante el denominado *juicio para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano*.

Nuestra Carta Magna establece diferentes vías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos, según sean políticos o no, pese a que tanto las garantías individuales como los derechos políticos, en esencia, sean derechos fundamentales. Esta última postura la sostienen algunos autores, y la inferencia me parece sensata. La ley reglamentaria que rige el juicio de amparo expresamente decreta su improcedencia cuando se impugnen resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

Por ello me avocaré a elucidar la razón que subyace en la protección diferenciada de unos y otros derechos fundamentales, y si es el caso que al estimarse improcedente el recurso interpuesto, la Corte contraría compromisos internacionales signados por el Estado mexicano que amplían los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y, por ende, su mecanismo de defensa. Finalmente, dado el rechazo del amparo, se establecerá si el ex canciller tenía expedita alguna otra posibilidad de impugnación, o si se limitó la garantía de jurisdicción o acceso a la justicia del quejoso prevista en el artículo 17 constitucional, como se hizo valer.

Conviene aclarar que el problema de coherencia o no entre los artículos del código electoral y la Constitución General de la República no se abordará en el presente ensayo. La cuestión ya ha sido tratada por múltiples autores, abogados –los menos–, analistas políticos, periodistas y “líderes de opinión”.¹ El propio afectado por la decisión tiene su propia versión del caso: plantea que la cuestión de fondo no es sólo su candidatura independiente a la presidencia, sino una mucho más trascendente para la vida democrática del país: resolver si los derechos político-electorales son derechos humanos fundamentales. Estima que ése es el verdadero debate que subyace en sus peticiones de amparo.

Por ende, el análisis tratará de determinar por qué razón el amparo no se consideró medio idóneo para la salvaguardia de los derechos políticos del quejoso así como la naturaleza de éstos. También abordaré las motivaciones que, desde mi perspectiva, justificaron la impugnación en amparo a fin de tutelarlos, pese a las escasas probabilidades de éxito que se avizoraban. Tengo la certeza de que la ignorancia judicial no fue la razón que motivó el lance del *excanciller*, sería tanto como desdeñar su celebrada inteligencia.

¹ “Candidaturas ciudadanas. Atrapados sin salida”, en *Enfoque, información, reflexión y cultura política*, México, Reforma, núm. 599, 28 de agosto de 2005.

Antecedentes. El 5 de marzo de 2005, el señor Jorge Castañeda presentó escrito dirigido al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral por el que solicitó el registro de su candidatura independiente para contender por el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Días más tarde, la autoridad dio respuesta negativa a la petición apoyada en las atribuciones que le confirieren el artículo 93, párrafo primero, inciso m, del código electoral.

Sin embargo, la disposición que supuestamente sustenta sus atribuciones establece: “Las demás que le confiera este Código”. Por ende, al no encontrarse fundamento aplicable, la autoridad acudió al denominado “cajón de sastre”, sin adminicular el inciso que lo contiene con algún precepto del código que sustente alguna atribución correlacionada, tal vez porque es inexistente. De este modo se sustentó deficientemente el acto presumiblemente violatorio de garantías.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 93.

1. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos tiene las siguientes atribuciones:...

m) Las demás que le confiera este Código.

La negativa fue refutada por el particular mediante demanda de amparo indirecto bajo el argumento de que se violentaban sus derechos, tanto políticos como fundamentales: igualdad ante la ley, libertad de trabajo y de asociación, además de impedir su participación en el desarrollo del régimen democrático de la vida política nacional como candidato independiente de algún partido político, entre otros.² Los artículos constitucionales que estimó vulnerados fueron 1, 3, 5, 9, 35, 82 y 133, además de diversos compromisos internacionales signados por México en materia de derechos humanos, como la Carta de Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –*pacto internacional*– y la Convención Americana sobre Derechos Humanos –*pacto de San José*–.³

La demanda fue desechada mediante resolución apoyada en lo dispuesto en el artículo 73, fracción VII, de la ley de amparo, en relación con el artículo 105

² Se hace la observación de que no se tuvo acceso a la demanda de amparo, sólo se informan los términos que motivaron su presentación en la página web consultada, pero se desconocen los agravios vertidos así como los conceptos de violación.

³ www.ideasdelcambio.org y www.somosmuchos.org

constitucional, dado su notoria improcedencia, porque desde la óptica del juez de distrito se contradijeron derechos políticos no accionables mediante tal medio de control de constitucionalidad.

Presentado que fue el recurso de revisión ante el tribunal superior, la Suprema Corte ejerció la facultad de atracción para conocer su estudio, debido a que lo estimó de interés y trascendencia para el orden jurídico nacional (art. 107, base VIII, inciso b, de la Constitución). El Pleno del tribunal, en sesión del 16 de agosto del 2005 decretó la improcedencia del juicio respecto del acto de ejecución (art. 73, fracción VII, ley de amparo y arts. 103, fracción I, y 107 constitucionales). La improcedencia de la ley había sido votada favorable escasos días antes.

Pero, ¿por qué se adujo que el código electoral resultaba inconstitucional? ¿Cuál es el motivo que sustenta la pretendida violación de derechos fundamentales? ¿Por qué su defensa mediante el juicio de amparo?

Si los derechos de los ciudadanos, por estimarse de índole política, se incorporan en apartado diverso del que aquel que tutela las garantías individuales; consecuentemente, este juicio no resulta medio idóneo para su protección. Empero, si los derechos políticos son derechos fundamentales, ¿por qué razón no procede el medio de impugnación previsto para la defensa de otros derechos que también son fundamentales? Los instrumentos internacionales que ha firmado México, ¿reconocen el carácter fundamental de los derechos políticos del ciudadano? En su caso, ¿se incumple con ellos? En caso extremo, ¿le resultaba de utilidad al *excanciller* acudir a deducir sus derechos ante el tribunal mediante el juicio para la protección de los derechos político electorales?

Protección de los derechos fundamentales. Si las prerrogativas del ciudadano son derechos políticos; inclusive se ubican en un título diverso de aquel que incorpora las garantías individuales, y si el juicio de amparo tutela sólo estas últimas; consiguientemente no es el instrumento idóneo para protegerlas. Pero, ¿el juicio de amparo tutela sólo ese ámbito restringido de la Constitución? Definitivamente no, hace tiempo que trocó su carácter de simple instrumento tutelar del apartado dogmático de la Constitución hacia una concepción más amplia que engloba la vigencia de la regularidad constitucional, y esta inferencia ha sido apoyada por criterios interpretativos de la Corte.

En efecto, la Carta Federal de 1917 instituyó garantías en beneficio de los individuos sin efectuar mención alguna a los derechos del hombre, bajo la égida de un texto de orientación social que acogió otras más de contenido universal que su predecesora, el texto de 1857, en favor de los grupos que lucharon durante la Revolución. Dentro de ellas: la educación, la posesión de tierras ejidales y comunales y el trabajo. Por su ámbito de aplicación así como por la defini-

ción y alcance de sus propósitos fueron denominadas *garantías sociales*. Éstas orientan la actuación del Estado hacia el logro de mínimos de bienestar para los integrantes de ciertos grupos de la sociedad en desventaja real frente a sectores más favorecidos económicamente. Esta postura ha sido motivo de crítica por algunos estudiosos, al afirmarse que la sociedad no puede ser titular de garantías como los individuos, porque ésta no es uno de ellos, ni de hecho ni de derecho, sino un conjunto organizado carente de derechos consustanciales a la condición humana.⁴ Pese a ello, se reconoce que algunas de las garantías sí fueron instituidas con manifiestos y relevantes fines sociales, considerando los intereses de la colectividad, de aquellos grupos de la población más desprotegidos, no de sus individuos en lo particular.

Aunque los derechos de índole social rebasan el concepto original de garantía individual se comprenden y tutelan por la legislación en materia de amparo y se han reconocido por la jurisprudencia del máximo tribunal. Ello ha motivado que sea innecesaria la reforma del artículo 103 constitucional para consignar expresamente la procedencia del juicio ante su violación, ya que “no existe duda de que el propio amparo es admisible contra toda ley o acto de cualquier autoridad, federal o local, que viole cualquier tipo de derechos de los habitantes del país, ya sean individuales o sociales, constitucionales o de carácter ordinario”.⁵

Pero, ¿de verdad no existe duda de que el amparo sea admisible contra todo acto de autoridad en perjuicio de derechos del individuo? Entonces, ¿qué pasa con los derechos políticos, que también son derechos de individuos o de grupos de ellos? ¿Por qué razón no se ha extendido el manto protector de las garantías para tutelarlos?

El caso que motiva el presente análisis se refiere, precisamente, a la defensa de un derecho humano, un derecho del individuo, de un habitante del país. De ello no cabe duda. Sin embargo, según el texto fundamental mexicano, el derecho de votar y ser votado no se considera de provecho general, ni asequible a cualquier individuo, aun nacido en territorio nacional. Sólo lo será para aquellos hombres y mujeres mayores de 18 años que tengan un modo honesto de vivir; es decir, que reúnan los caracteres fijados para considerarlos ciudadanos y concederles la titularidad de los derechos consustanciales, porque no se tutelaron con rango máximo de garantía.

⁴ Bazdresch, Luis, *Garantías constitucionales*, México, Trillas, 1987, p. 17.

⁵ H. Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1984, p. 289.

Pero, qué dicen al respecto los instrumentos internacionales que invoca el *ex canceller*. Analizaré dos de ellos en su parte conducente.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶

(En vigor el 23 de marzo de 1976)

Artículo 5

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado...

Artículo 22

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) 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;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

⁶ http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm. Fecha de consulta 2 de septiembre de 2005. Nota: los subrayados son míos.

El pacto internacional tutela dos tipos de derechos humanos fundamentales según refiere su preámbulo: civiles y políticos. Los primeros se disfrutarán por todas las personas sin ningún menoscabo o restricción alguna por: raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición social (art. 5. 2). Los segundos se gozarán sin restricciones indebidas. Dentro de éstos tenemos: participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos en elecciones periódicas (art. 25). De la lectura de los numerales puede advertirse que algunos derechos son disfrutables sin restricción alguna. Otros más, con restricciones basadas en el interés de preservar al ente estatal o en función del interés social: seguridad nacional, seguridad pública u orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Finalmente, otros como los derechos políticos pueden restringirse, siempre y cuando la reserva no sea indebida.

El propio *pacto* utiliza nociones diferenciadas según se refiera a los titulares de unos u otros derechos: *personas* o *individuos*, señala cuando prescribe los derechos humanos fundamentales de índole civil, y *ciudadanos* cuando menciona a los titulares de los derechos de índole política. Pese a ello, ambos son derechos fundamentales.

Similar distinción efectúa el *pacto de San José*, como se describe a continuación.

Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷
(San José, Costa Rica, 7 a 22 de noviembre de 1969)

Artículo 23. 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.

⁷ <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>. Fecha de consulta: 31 de agosto de 2005.

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.

En este punto cabe hacer un alto, a fin de establecer la primera diferencia entre el derecho humano fundamental elevado a la categoría de garantía y el derecho humano fundamental de índole política. Mientras que la garantía salvaguarda a toda persona contra actos arbitrarios que violen sus derechos fundamentales, sin importar su edad o nacionalidad, los derechos políticos solo se atribuyen y accionan por un grupo restringido de gobernados, aquellos que satisfacen los exigencias previstas en los documentos internos del país de que se trate; en el caso de México, el artículo 34 incorporado dentro del título segundo de la Constitución, que inserta derechos exclusivos para los mexicanos. De no estimarlo así, podría llegar a colegirse que sufrirían igual violación en sus derechos fundamentales quienes son excluidos de la contienda política electoral por no ser mexicanos, pese a que residan en el territorio nacional y contribuyan a los gastos públicos, tanto como aquellos que no participarán por no contar con el apoyo de un partido político.

Sin embargo, nada impediría que un ordenamiento jurídico ampliara el derecho al voto de los no-ciudadanos residentes, lo que sería factible con base en las características estructurales de los derechos. Ello depende enteramente del derecho positivo.⁸ En efecto, si bien las garantías individuales son un catálogo mínimo de derechos del gobernado frente al poder público, nada impide que éste sea ampliado, tanto como sea posible.

El pacto internacional también establece que el derecho de votar y ser votado así como la participación en las funciones públicas y en la vida democrática del país deben gozarse sin restricciones indebidas, lo que a *contrario sensu* posibilita imponerles limitaciones o restricciones, siempre y cuando no sean indebidas. Si ni las garantías individuales son derechos ilimitados, mucho menos lo serán los derechos políticos que se atribuyen sólo a ciertos sectores de la población. Tal es el caso de México, donde sólo incorporan prerrogativas en favor de los oriundos del país, y, en caso de aspirarse a un cargo de elección popular, sólo se tendrán aquéllas con apoyo de un partido político con registro.

Estimo que las restricciones fijadas en el derecho interno para el ejercicio de los derechos políticos, tal y como se faculta en el numeral 25 del *pacto interna-*

⁸ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 3ª ed., 2002, p. 105.

cional, no limitan aquellos derechos de forma indebida, sólo los orientan en beneficio de la colectividad. Resulta primordial saber: ¿Quién será candidato? ¿Qué recursos lo financian? ¿Qué intereses lo respaldan? ¿Cuál es su pasado: real o ideal? Fundamentalmente, porque la campaña electoral será financiada con recursos públicos y sus decisiones u omisiones impactarán no solo a la colectividad, sino incluso podrían poner en riesgo la supervivencia del propio Estado mexicano.

Referirse a las garantías individuales en México, también implica abordar los derechos humanos fundamentales desde un enfoque limitado, porque el texto constitucional no incorpora el conjunto o totalidad de enunciados jurídicos que versan sobre aquellos reconocidos como tales en la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas –ONU– de 1948. Si bien queda claro que a raíz de su promulgación no se incorporó la defensa de los derechos del hombre en nuestra legislación, ello no es obstáculo para reconocer la importancia de este instrumento en la transformación de la concepción de aquellos reconocidos y la importancia de sus recomendaciones para adicionar otros tantos en el texto constitucional y elevarlos al rango de garantías individuales, además de un decidido impulso para su protección efectiva.

Por definición todos los derechos contenidos en las denominadas garantías son necesariamente derechos humanos incorporados para su tutela en la norma fundamental, pero no todos los derechos de esta índole sumados en la declaración tienen como correlación una garantía en nuestro sistema jurídico. Esta es una de las limitaciones de aquélla, su carencia de fuerza coactiva. Se trata de un texto aceptado por un conjunto de países, pero sin ninguna fuerza vinculante de por sí: “No es un conjunto de normas jurídicas obligatorias para los países signatarios, ni siquiera un pacto internacional que engendre obligación jurídica para las partes. Como se señala en su Preámbulo, se trata de un ‘ideal por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse’”.⁹ Como consecuencia, los derechos plasmados no tienen efecto jurídico que obligue a los Estados. Para tal fin, deben asumirse en la legislación propia de cada nación, además de dotarlos de mecanismos que garanticen su ejercicio pleno. Pero una vez ahí, incluso pueden tomarse medidas de fuerza para su resguardo, si así lo decide el Consejo de Seguridad de la ONU.

Más aún, si bien los derechos políticos se incorporaron como derechos humanos dentro de la declaración citada, y en el ámbito local se reconoce su carácter fundamental, ello no implica que necesariamente deban protegerse por la vía del amparo. Ha sido criterio reiterado del máximo tribunal la improcedencia del

⁹ www.vidayespiritualidad.com/reviista/edi/39ed.htm·2. Fecha de consulta 30 de agosto de 2005.

juicio cuando se trata de impugnar actos que los vulneran, debido a que el juicio de garantías protege los derechos del individuo –expresión general–, no los derechos de los ciudadanos –un grupo más reducido de ellos–.

Desde la declaración francesa de 1789 se reconocieron y sancionaron los derechos del hombre y del ciudadano. Dentro de los del hombre destacan los de libertad. Y, como derechos de los ciudadanos, los políticos. Cabe advertir que los derechos del hombre, por ser universales, se reconocen en favor de cualquier persona y se atribuyen sin distingo a ciudadanos o no, según la mayoría de las constituciones modernas y códigos, y representan un límite frente a la política y los poderes públicos.¹⁰ Los derechos políticos, en tanto, sólo se conceden a quienes tienen carácter de ciudadano. Pero ambos tienen en común que son indisponibles e inalienables, a diferencia de otro tipo de derechos.

Los derechos políticos –al igual que los civiles– forman parte de los denominados *derechos poderes o derechos de autonomía* que se desenvuelven en las esferas privada y pública –afirma Ferrajoli–. Su ejercicio consiste en decisiones: en actos jurídicos que producen efectos por la acción de sus titulares y que presuponen la capacidad de obrar en el ámbito político. Por tanto, se estiman derechos de índole instrumental en cuanto permiten fundar y legitimar las formas de las decisiones (el quién y el cómo); particularmente en la democracia política. Los derechos de votar, ser votado y ejercer funciones públicas, son ejemplo de ellos.

Otros derechos tutelados, como los de libertad y los sociales constituyen la clase de los *derechos expectativa*: negativas o positivas. Implican prohibiciones de interferencia por parte del poder público u obligaciones de prestación, según sea uno u otro. Se les equipara con derechos sustanciales o finales, en oposición a instrumentales, porque permiten vincular y legitimar el contenido o la sustancia (el qué) de las decisiones. Por tanto, fundan una dimensión de la democracia que bien puede denominarse sustancial. Ejemplos que los ilustran son el derecho a la información, previsto en el artículo 6º constitucional, que contiene una prohibición, al tiempo que una obligación para el ente estatal: no limitar la libre manifestación de las ideas y garantizar el derecho a la información, así como el derecho a la protección de la salud incorporado en su artículo 4º, de carácter prestacional.

Debido a la obligación del Estado de salvaguardar efectivamente los derechos de los individuos mediante un recurso eficaz, tal y como se tutelan los derechos humanos, se previó un juicio de índole especial –tanto como el ampa-

¹⁰ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 102.

ro, pero con otros caracteres— denominado juicio para la defensa de los derechos político electorales del ciudadano (art. 99 constitucional) a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxima autoridad en la materia, órgano facultado para resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos y resoluciones que violen derechos políticos electorales de los ciudadanos.

A tal fin, se cuenta con un sistema integral de defensa que permite impugnar tanto leyes como actos y resoluciones electorales mediante dos mecanismos procesales, según se trate de poderes, órganos estatales o particulares: la acción de inconstitucionalidad y el juicio para la protección de los derechos político electorales.

Derechos políticos: su regulación en México. El artículo 34 de la Constitución determina que son ciudadanos mexicanos los varones y las mujeres que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Su numeral 35 señala dentro de sus prerrogativas las de votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular. Sin embargo, el artículo 176 del código electoral consigna que para obtener el registro de candidato a un cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral. El artículo 178 prevé que la solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición postulante y los datos de los candidatos, y además de constreñir al partido político postulante para que por escrito manifieste que los candidatos cuyo registro solicita se seleccionaron de conformidad con sus normas estatutarias.

A simple vista, puede apreciarse cómo la norma secundaria no prevé registro de candidaturas para contender por el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si éstas no son postuladas por un partido político. Ello imposibilita el derecho de cualquier ciudadano sin partido —o al menos no propuesto por uno—, a ser votado en la elección federal correspondiente. Luego, si la norma secundaria coarta el derecho de participar en los comicios, por no satisfacerse los requisitos fijados por los numerales 176 y 178 del Código, razonablemente se vulnera lo dispuesto en la Carta Magna; por ende, en una primera aproximación, resulta inconstitucional. Si bien no concuerdo con esta conclusión apresurada, tomada a partir de la confrontación aislada de dos normas de diversa jerarquía y fuera de un sistema coherente e integral de interpretación que involucre otras disposiciones, tal inferencia no conduce necesariamente al amparo contra leyes, porque la norma tildada de inconstitucional es de índole electoral.

Pese a que en la demanda de amparo se hicieron valer tanto violaciones al artículo 17 constitucional, que tutela la garantía de jurisdicción o el derecho de libre acceso a los tribunales, como a diversos preceptos de instrumentos internacionales que tutelan derechos fundamentales, en el caso en análisis se estimó

que existía una causal de improcedencia que imposibilitaba al juzgador para admitir y resolver la impugnación del particular, debido a que los actos recurridos no quedaban bajo su competencia, sino del Tribunal Electoral.

La decisión fue reiterada por el pleno de la Corte, porque cuando se está frente a una improcedencia constitucional se limita la competencia de los juzgadores de amparo, sean jueces de distrito o ministros de la Suprema Corte. La jerarquía superior del tribunal no suscita competencia. Las autoridades sólo pueden actuar en el ámbito de las atribuciones que expresamente les señala la norma legal. Con mayor razón el árbitro constitucional.

La argumentación sustenta que si el Instituto Federal Electoral es el organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio al que compete la organización de las elecciones federales (art. 41 constitucional) y el acto que se impugna se inserta dentro de este proceso; consecuentemente será la autoridad en la materia. Por ende, sus actos serán impugnables ante el Tribunal Electoral (art. 99 de la Constitución). Consecuentemente, la lógica interpretativa resulta impecable, pero errada.

En efecto, la reforma de constitucional de 1996 adscribió el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación con la finalidad de que éste resolviera en última instancia, y en la vía jurisdiccional, los conflictos electorales que con anterioridad se dilucidaban por órganos de índole política. Y tales conflictos se suscitan entre órganos estatales —aunque el IFE sea organismo constitucional autónomo, no deja de ser parte del Estado—, autoridades electorales, partidos políticos y ciudadanos; ergo, será el tribunal el encargado de resolver tales discrepancias en última instancia, debido a que la Corte en materia electoral solo conoce de impugnación de normas generales que puedan contrariar la Constitución, vía la acción de inconstitucionalidad (art. 105, fracción II, inciso f). Los conflictos suscitados por resoluciones o declaraciones de las autoridades electorales fueron sustraídos de su esfera de influencia, a fin de no politizar su actuación, con miras a trasformarla en un verdadero tribunal de constitucionalidad.

Luego, si ante tal autoridad acudió el señor Castañeda para ejercer ciertos derechos que la Constitución reputa de índole política, y posteriormente se duele de su acto, sustentado en una ley electoral —parece que no cabe duda que ese carácter tiene el código electoral—, suena muy razonable que debe agotar el medio de impugnación accesible contra sus determinaciones previsto en la propia carta constitucional, y no otro.

Pero, ¿cuál es el derecho que ejerció el señor Castañeda?, a fin de determinar que su no-satisfacción genera la aptitud de agotar el juicio para la tutela de derechos político electorales en lugar del amparo. ¿Acaso ya había iniciado el

proceso electoral federal? ¿Ya se podían registrar candidatos? ¿Lo que se le negó fue el registro para participar en el proceso electoral? La Dirección de Prerrogativas del IFE, ¿es autoridad competente para negar un registro de candidatura, sea independiente o no? ¿Tiene carácter de autoridad electoral? ¿Cuáles son las autoridades electorales? ¿En su caso, se trata de una autoridad de derecho o de facto? Salvo las dos últimas preguntas, estimo que todas pueden contestarse con un rotundo no.

El proceso federal es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el código electoral realizados por autoridades, partidos políticos nacionales y ciudadanos que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (art. 173 del código electoral). El proceso ordinario para elegir Presidente de la República inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección: octubre de 2005 (art. 174 del Código). El registro de candidaturas para participar en la elección el 1 de enero del año en que se lleve a cabo, 2006 en este caso (art. 177 e) del Código). Por ende, la decisión que niega el registro no se ubicó dentro de los supuestos previstos por el artículo 99 constitucional para estimarla una resolución o declaración en materia electoral, puesto que éstas son emitidas por las autoridades electorales cuando resuelven o declaran una situación derivada de procesos electorales, lo que no acaecía todavía durante marzo de 2005. Por ello resulta cuestionable que se surta la hipótesis prevista en el artículo 41, fracción IV constitucional, en relación con el artículo 99 de la misma para que la defensa ante el Tribunal Electoral sea efectiva.

Artículo 41...

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

Empero, aun con la certeza de que los derechos políticos no son garantías individuales, estimo que el amparo debió admitirse, precisamente para dilucidar si los que se afirmaban vulnerados en contra del *excanciller* eran o no derechos fundamentales sujetos a tutela extraordinaria. Si el acto autoritario violaba derechos fundamentales de aquel tipo u otros, como se adujo con apoyo en instrumentos internacionales. Estimo que la causal de improcedencia no era notoria, ni evidente, tal y como la Corte ha definido que debe advertirse: sin necesidad de realizar ningún tipo de análisis o inferencia. Según mi apreciación, la garantía de jurisdicción no se satisfizo, porque el servicio de justicia no se agota con un simple o libre tránsito del gobernado por diversos juzgados y tribunales.

Si Castañeda acudía ante el tribunal por estimar que la ley electoral contraría la Constitución cuando restringe su derecho político de ser votado, dicho órgano jurisdiccional debería tener facultades para hacer consideraciones y pronunciamientos sobre la norma general impugnada; lo que en la actualidad resulta solo hipotético, pese a lo dispuesto en el artículo 99 constitucional en relación con el diverso 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque la propia Corte cercenó tal atribución mediante jurisprudencia del pleno P./J.26/2002¹¹ que establece que si el tribunal electoral establece la inconstitucionalidad de una norma electoral, infringe el artículo 105, fracción II, constitucional.

En tanto, si se aparta del criterio jurisprudencial sustentado por la Corte, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

...La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, de la que conoce y resuelve sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la jurisprudencia del Pleno de ésta, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es obligatoria para el Tribunal Electoral. A éste únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. Por tanto, dicho Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal. Ahora bien, si dicho órgano jurisdiccional al resolver sobre un asunto sometido a su consideración aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurre, en el primer caso, en inobservancia al mencionado artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar...

Puede apreciarse como el criterio interpretativo sirvió a la Corte no sólo para someter al Tribunal, sino hasta para reprenderlo. Luego, ¿dónde quedó la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral que señala el artículo 99 constitucional?

¹¹ PJF, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XV, junio de 2002, p. 83.

La Suprema Corte también argumentó que si bien el tribunal es la máxima autoridad en materia electoral, su competencia se circunscribe a garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional en materia electoral así como la custodia de los derechos político electorales de los ciudadanos, verificando que los actos y resoluciones de la autoridad se ajusten al marco jurídico constitucional y legal. En tanto, ella será competente para analizar la constitucionalidad de leyes electorales federales y locales: “único órgano de control en esta materia”. Por tanto, concluyó que la facultad de resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Constitución federal queda plenamente limitada por mandato constitucional en su favor. El Tribunal únicamente puede manifestarse respecto de algún acto o resolución, o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que esta interpretación no sea para verificar la conformidad de la ley electoral con la Constitución: “ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde”.

Bajo este criterio, ¿cómo podrá analizar el Tribunal Electoral mediante el juicio específico la conformidad del código electoral que impugnaba el señor Castañeda con la Constitución? Si la Corte le quitó sus facultades.

Para someter al Tribunal Electoral, la Suprema Corte se apoyó en las exposiciones de motivos de las reformas constitucionales de 22 de agosto de 1996 y de 11 de junio de 1999. De su análisis afirma que se propuso crear un sistema integral de justicia en materia electoral. Debido a ello se efectuó una distribución de competencias constitucionales y legales entre ambos órganos. Ésta conocería la no conformidad de la Constitución con las normas generales en materia electoral; aquél, las impugnaciones de procesos electorales federales y efectuaría el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de autoridades electorales locales que vulneraran los preceptos de la Constitución general.

Efectivamente, como lo adujo la Corte, los actos y resoluciones que compete conocer al Tribunal son las medidas, acuerdos o decisiones adoptadas por las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales, en ejercicio de sus funciones. Sin embargo, al ejercer su competencia, es claro que el Tribunal también tendría necesidad de realizar la interpretación de un precepto de la Constitución federal con motivo del examen de un acto o resolución sometido a su conocimiento, a fin de pronunciarse conforme a derecho y resolverlos.

Pese a ello, con argumentación circular y tal vez resguardada en su potestad, la Corte afirmó que ambos órganos no tenían igual jerarquía; situación que estimo no estaba a discusión. Cada uno tiene su competencia definitiva, y, en ella, será la máxima autoridad constitucional.

También sostuvo que atentos al sistema de competencias establecido en la Constitución conoce de forma exclusiva de la no conformidad de leyes electora-

les con la Carta Fundamental cuando actúa como Tribunal Constitucional. Mientras que el tribunal electoral se constriñe a resolver inconstitucionalidad o ilegalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades y órganos jurisdiccionales federales o locales en materia electoral. Por tanto, tienen ámbitos de competencia diversos que se excluyen entre sí por su propia naturaleza. Sin embargo, su jurisprudencia firme sostiene otra cosa.

Resulta innegable que para cumplir con su ámbito de competencia, el tribunal necesita confrontar disposiciones secundarias con la Constitución Federal; es decir, realizar el estudio de la constitucionalidad de leyes electorales, que, como se ha señalado, es su atribución exclusiva. Por tanto, excluye la de la Suprema Corte. Luego, ¿cómo se espera que aquél ejerza su competencia, si mediante jurisprudencia del pleno se le niega la facultad de contrastar las normas que sustentan los actos impugnados sometidos a su análisis, con la carta federal, para advertir su validez o no?

Para que la Constitución sea efectivamente garantizada, afirmaba Hans Kelsen¹² hace más de setenta años, es necesario que al acto sometido al control del tribunal constitucional sea directamente anulado en su sentencia en caso de que se considere irregular. La sentencia, además, debe tener fuerza autoritaria, aun cuando se refiera a normas generales. Si ni la Corte ni el Tribunal Electoral tienen tal aptitud tratándose de normas electorales, cuando se impugnan por particulares, la cuestión es ciertamente preocupante; ¿entonces quién?

En consecuencia, las determinaciones de la Corte han dejado en estado de indefensión al particular, al denegarle la aptitud de demandar justicia y que ésta se le administre como lo exige la Constitución y los pactos internacionales signados por México: se le dejó en absoluta y total desprotección en la tutela de sus derechos fundamentales. Se esté o no de acuerdo en el fondo con su pretensión, el *ex canceller* tiene derecho a defenderla. La disposición que yo estimo violada fue su garantía de jurisdicción, tutelada en el artículo 17 constitucional, cuya protección se reitera en el artículo 25 del *pacto de San José*.

Artículo 25...

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

¹² Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución”, en *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France*, París, 1928.

Sea cual fuere su denominación: derechos fundamentales, derechos humanos, derechos individuales, garantías individuales, derechos políticos, derechos de las minorías o derechos sociales, lo realmente importante es la necesidad de garantizar su eficacia, en beneficio no sólo de los individuos, sino en mayor medida por cuestión de estabilidad social. Por ello, parafraseando a Sieyés,¹³ estimo que el fin último de toda Constitución Política no puede ser otro que manifestar, extender y asegurar los derechos del hombre y del ciudadano. En esta tesitura, la Corte mexicana ha fallado en su encomienda.

BIBLIOGRAFÍA

Bazdresch, L. *Garantías constitucionales*, México, Trillas. 1987.

Carpizo, J. *Estudios constitucionales*, México, Porrúa. 1999.

_____. *El Estado contra sí mismo*, México, Limusa. 1999.

Ferrajoli, L. *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 3ª ed. 2002.

H. Congreso de la Unión. *Los derechos del pueblo mexicano*, México, Cámara de Diputados. 1994.

Kelsen, Hans. “La garantía jurisdiccional de la Constitución”, en *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France*, París. 1928.

Poder Judicial de la Federación. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo XXIV.

Sieyés, E. J. *Escritos políticos* (introducción, estudio preliminar y compilación de David Pantoja Morán), México, FCE. 1993.

SCJN. *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, México. 1999.

Tena Ramírez, F. *Leyes fundamentales de México, 1808-1998*, México, Porrúa. 1998.

Material hemerográfico:

“Candidaturas ciudadanas. Atrapados sin salida”, en *Enfoque, información, reflexión y cultura política*, México, Reforma, núm. 599, 28 de agosto de 2005.

¹³ Sieyés, Emmanuel-Joseph, *Escritos políticos* (introducción, estudio preliminar y compilación de David Pantoja Morán), México, FCE, 1993, p. 41.

Archivos electrónicos:

Poder Judicial de la Federación, *Jus 2000, Jurisprudencias y tesis aisladas 1917-2000*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.

www.ideasdelcambio.org y www.somosmuchos.org

www.pnud.org.ve/archivo/documental/data/300/332n.htm

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm

www.vidayespiritualidad.com/reviista/edi/39ed.htm·2