

Análisis del caso Castañeda Gutman vs. los Estados Unidos Mexicanos

María Edith López Hernández

Pero si de triunfos se tratara, el mérito corresponde única y exclusivamente al Congreso de la Unión, como lo reconoce la sentencia.

Juan Manuel Gómez Robledo

El pasado 6 de agosto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte Interamericana, Corte o Tribunal) conoció y resolvió el *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. La sentencia de la Corte ha generado diferentes interpretaciones sobre quién se puede adjudicar la victoria en este proceso, debido a que, por una parte, los abogados representantes de Jorge Castañeda Gutman alegan que fue una victoria de la legalidad; y por otra parte, el subsecretario de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Juan Manuel Gómez Robledo, alega que no se violaron derechos políticos. Sin embargo, ambas partes coinciden en que la

sentencia de la Corte demuestra que ésta es una instancia a la que puede acudir cualquier mexicano cuando considere que no ha encontrado la justicia en el país.¹

Pero ¿por qué existen estas dos visiones de la sentencia? En un primer momento podríamos responder que se debe a los derechos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) que la Corte declara como violados por parte del Estado mexicano en perjuicio de Jorge Castañeda. Este Tribunal establece que el Estado mexicano violó el dere-

¹ Véase. "Castañeda vs. el Estado mexicano", Enfoque. Información, reflexión y cultura política. *Reforma*, número 753, 7 de septiembre de 2008, pp. 14 a 16.



cho a la protección judicial (artículo 25 de la CADH). Sin embargo, no se declaran violaciones al derecho político a ser elegido (artículo 23.1 CADH) y al derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24 de la CADH).

Aunado a la anterior, como forma de reparación, la Corte manda que el Estado debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que a través de dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.²

Mediante el análisis de la sentencia, pretendemos establecer la argumentación jurídica utilizada por la Corte que la lleva a establecer solamente violación al artículo 25 de la CADH; y la declaración de que no hubo violaciones a los artículos 23.1 y 24 de la CADH. Además, sobre cuáles son los aspectos relevantes que deben de ser tomados en cuenta en materia de derechos políticos.

Hechos

- El 5 de marzo de 2004, el Señor Jorge Castañeda presentó al Consejo General del IFE una solicitud de inscripción como candidato independiente al cargo de Presidente para las elecciones del 2 de julio de 2006.
- El 11 de marzo de 2004, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Dirección de Partidos Políticos y Financiamiento del Instituto Federal Electoral (en adelante IFE), informó al señor Castañeda Gutman que *no era posible atender su petición en los términos solicitados*. Como fundamento de dicha decisión, el IFE citó, entre otras disposi-



ciones, el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante Cofipe) que establece que *corresponde únicamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección*. El IFE afirmó que el derecho a ser postulado y ser votado para ocupar un cargo de elección popular a nivel federal, sólo puede ejercerse a través de alguno de los partidos políticos nacionales que cuenten con registro ante el Instituto Federal Electoral, y además, que el COFIPE indica el plazo para el registro de candidaturas para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que abarca del 1º al 15 de enero del año de la elección.

² Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 184, sentencia de 6 de agosto de 2008, resolutivos 2, 3, 4 y 6.

- Contra dicho pronunciamiento del Instituto Federal Electoral, Jorge Castañeda presentó el 29 de marzo de 2004 una demanda de amparo ante el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal.
- El 30 de marzo de 2004 el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal en el auto de admisión de la demanda de amparo señaló que *por regla general, la demanda de garantías el amparo (sic) en la que se pretendan deducir derechos de índole político, será improcedente excepto en el caso de que en la misma se reclamen derechos individuales*. Consecuentemente, estimó procedente admitir la demanda de garantías.
- El 16 de julio de 2004 el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal resolvió declarar improcedente el juicio de amparo interpuesto por la presunta víctima en virtud de “la improcedencia constitucional que se deriva del 105 Constitucional, fracción II, párrafo tercero, que establece que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad; disposición que guarda armonía con la improcedencia legal contenida en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo”.
- El 2 de agosto de 2004 el señor Castañeda Gutman interpuso un recurso de revisión contra la decisión del Juzgado Séptimo. Como dicho recurso planteaba cuestiones legales y constitucionales, el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al que correspondió el conocimiento del recurso, resolvió mediante sentencia de 11 de noviembre de 2004 las cuestiones legales y planteó que la Suprema Corte ejerciera su facultad de atracción sobre las cuestiones constitucionales.
- Los días 8 y 16 de agosto de 2005 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó la sentencia recurrida y resolvió declarar improcedente el amparo en revisión respecto de los artículos 175, 176, 177, párrafo 1, inciso E, y 178 del Cofipe, cuya constitucionalidad cuestionaba la presunta víctima, sin entrar a analizar el fondo de la cuestión. La Suprema Corte resolvió declarar improcedente el amparo respecto de la decisión del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE que consta en el escrito de 11 de marzo de 2004, y que había motivado el juicio de garantías del señor Jorge Castañeda Gutman. La Suprema Corte consideró que “la facultad de resolver sobre la contradicción de normas electorales a la Constitución Federal, está plenamente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mientras que el Tribunal Electoral conocerá respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que esa interpretación no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con la Constitución”; ya que precisamente se busca dar certeza a las reglas que regirán el proceso electoral, a partir del establecimiento de un medio de control constitucional denominado Acción de Inconstitucionalidad, y, por consiguiente, se obligó a órganos legislativos federal y locales, a expedir las leyes electorales cuando menos noventa días antes, de que tenga lugar el proceso electoral, a fin de que, de llegar a declarar la Suprema Corte la invalidez de esa norma, de tiempo a que sea modificada por el legislador y debido a tal sistema, se tenga certeza de cuáles son las disposiciones aplicables y de que ya no serán modificadas durante el desarrollo del proceso electoral.
- El 6 de octubre de 2005 se inició formalmente el proceso electoral en México, y del 1 al 15 de enero de 2006 el Instituto Federal de Elecciones recibió las candidaturas para el cargo de Presidente de México. La presunta víctima no presentó una solicitud de registro de su candidatura durante dicho plazo.



Aspectos importantes sobre la resolución de la Corte del 6 de agosto de 2008

El 21 de marzo de 2007, la Comisión Interamericana sometió a la Corte una demanda en contra de México. En la demanda la Comisión solicitó a la Corte que declare que “México es responsable por la violación en perjuicio de Jorge Castañeda Gutman, del derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos humanos, y de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos protegidos, de conformidad con los artículos 1.1 y 2 de la Convención”.

El 5 de junio de 2007 Jorge Castañeda Gutman y sus representantes,³ presentaron su escrito de solicitudes y argumentos. En dicho escrito solicitaron a la Corte que declare la violación de los derechos a la participación política, a la igualdad ante la ley y a la protección judicial previstos en los artículos 23, 24 y 25 de la Con-

vención Americana, todos ellos en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado.

El 11 de septiembre de 2007, el Estado presentó un escrito en el que interpuso excepciones preliminares. El 8 de febrero de 2008 se celebró la audiencia pública solicitada por México para que se distinguiera una primera etapa de alegatos sobre excepciones preliminares. El Estado interpuso diversas excepciones preliminares que la Corte, para su consideración, organizó y analizó conforme a la afinidad o naturaleza de los planteos y a un criterio lógico de conveniencia. Las excepciones preliminares fueron:

1. Aplicación efectiva de la ley como requisito para la competencia de la Corte.
2. Ausencia de la presunta víctima en el proceso electoral iniciado en octubre de 2005.
3. Falta de agotamiento de recurso interno idóneo e indebida interposición de un recurso inadecuado.
4. Actuación de la Comisión Interamericana en la tramitación del caso.

La Corte desestima las excepciones preliminares interpuestas por el México y se declara competente para conocer del caso.

I. Violación al derecho de Protección Judicial (Art. 25 CADH)

Análisis del recurso: Juicio de Amparo

La Comisión alegaba la violación del artículo 25 de la Convención por entender que en la época de los hechos el Estado no proveía a las personas bajo su jurisdicción de un recurso rápido, sencillo y efectivo para proteger los derechos políticos y que el recurso de amparo interpuesto por la presunta víctima en el presente caso no era un recurso efectivo en los términos requeridos por el citado artículo.

Los representantes alegaron que la presunta víctima interpuso el recurso de amparo en razón de que éste era el único que presentaba “visos de procedibilidad”, dado que para lograr el goce del derecho reclamado por la presunta víctima

³ Los señores Fabián M. Aguinaco, Gonzalo Aguilar Zinser y Santiago Corcuera.

era necesario declarar inconstitucional un artículo de la ley electoral, lo cual no estaba bajo las facultades del Tribunal Electoral.

El Estado alegó que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cumple cabalmente con las exigencias de acceso a la justicia, y era el recurso idóneo, adecuado y eficaz para la protección que buscaba la presunta víctima ya que el amparo no está contemplado para reclamar derechos políticos.

En este sentido, la Corte Interamericana consideró que “el recurso de amparo interpuesto por la presunta víctima no era la vía adecuada” en ese caso, dada su improcedencia en materia electoral. Además, estimó que *no es en sí mismo incompatible con la Convención que un Estado limite el recurso de amparo a algunas materias, siempre y cuando provea otro recurso de similar naturaleza e igual alcance para aquellos derechos humanos que no sean de conocimiento de la autoridad judicial por medio del amparo.*

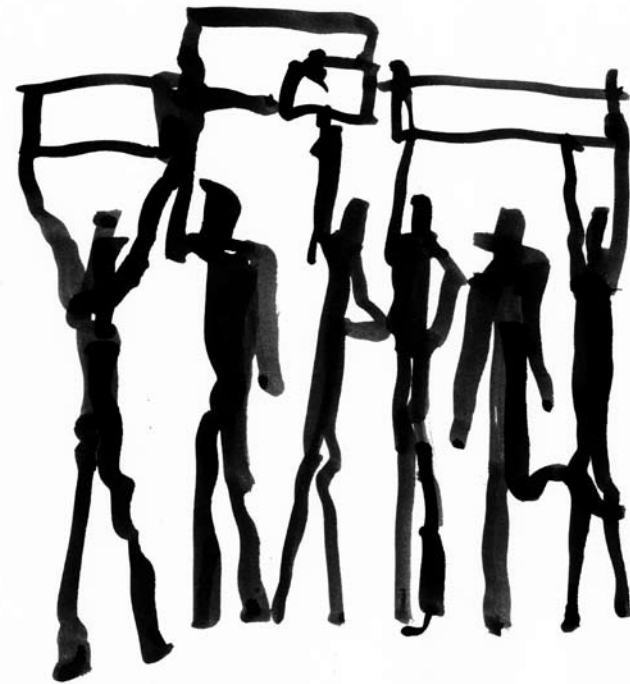
Análisis del recurso: Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de los Ciudadanos

La Comisión sostuvo que el Trife carecía de competencia para declarar inaplicable el artículo 175 del Cofipe, en virtud del texto expreso del artículo 10 de la Ley de Impugnación Electoral y los criterios de la SCJN. Dado que el juicio para la protección no era efectivo, las personas no disponían en la época de los hechos, de un recurso para la protección de sus derechos políticos en México y en la práctica el sistema legal mexicano no contemplaba un mecanismo para que los particulares pudieran realizar cuestionamientos constitucionales de las normas electorales.

Los representantes resaltaron que la Ley de Impugnación Electoral excluye del ámbito de dichos medios de impugnación el cuestionamiento de la no conformidad de leyes federales o locales con la Constitución. Señalaron también que el Trife llegó a pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas jurídicas en materia electoral, pero que posteriormente la SCJN dejó

definitivamente aclarada la incompetencia del Trife para pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas electorales, y determinó que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Constitución está limitada al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, para lo cual la única vía para plantear la no conformidad de dichas leyes con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad.

El Estado señaló que la presunta víctima debió demostrar que existe un derecho a una candidatura independiente “antes de afirmar que no contó con un recurso dotado de sencillez, rapidez y efectividad para reclamarlo”. El juicio de protección debió ser usado por la presunta víctima ya que constituye un amparo especializado en dicha materia; esto hubiese permitido cuestionar la negativa de registro como candidato independiente al cargo de Presidente de la República y, en caso de que resultara fundada su pretensión, se ordenara la restitución de su



derecho, sin la necesidad de declarar la inconstitucionalidad del artículo 175 del Cofipe.

La Corte Interamericana consideró que el sentido de la protección otorgada por el artículo 25 de la Convención, es *la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo*. Sería irrazonable establecer dicha garantía judicial si se exigiera a los justiciables saber de antemano si su situación será estimada, por el órgano judicial, como amparada por un derecho específico.

En razón de lo anterior, independientemente de si la autoridad judicial declarare infundado el reclamo de la persona que interpone el recurso

por no estar cubierto por la norma que invoca o no encontrare una violación del derecho que se alega vulnerado, *el Estado está obligado a proveer recursos efectivos que permitan a las personas impugnar aquellos actos de autoridad que consideren violatorios de sus derechos humanos previstos en la Convención, la Constitución o las leyes*.

Para la Corte, la controversia entre las partes en este caso se restringió a dos de las mencionadas características relacionadas con la efectividad del recurso: a) si la presunta víctima tenía acceso a un recurso; y b) si el tribunal competente tenía las facultades necesarias para restituir a la presunta víctima en el goce de sus derechos, si se considerara que éstos habían sido violados.

a) Accesibilidad del recurso

La Corte concluyó que la Ley de Impugnación Electoral imponía como condición de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales, que el señor Castañeda Gutman hubiese sido propuesto por un partido político para reclamar una violación al derecho político de ser votado en relación con el registro de su candidatura. Además no existió, en el presente caso, otro recurso para que la presunta víctima, quien no había sido propuesta por un partido político, pudiera cuestionar la alegada violación a su derecho político a ser elegido.

b) Efectividad del recurso

Si bien antes de 2002 el Trife emitió sentencias en las que desaplicó leyes locales contrarias a la Constitución en casos concretos, a partir de la jurisprudencia de la Suprema Corte de mayo de 2002 dicho tribunal resolvió definitivamente que el Trife no tenía competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes a efectos de dejar de aplicarlas en casos concretos. Por lo tanto, el Trife no podría resolver una controversia planteada contra un acto o resolución de alguna autoridad electoral cuando su resolución implicara pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley en la que se fundamentó dicho acto o resolución.



Por otra parte, a partir de la reforma constitucional de 1996, la única vía para impugnar una ley federal electoral fue la acción de inconstitucionalidad, que es un recurso extraordinario y de restringida legitimidad activa.

Para ser capaz de restituir a la presunta víctima en el goce de sus derechos en ese caso, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debía posibilitar a la autoridad competente evaluar si la regulación legal establecida en el Código Federal en materia electoral, y que alegadamente restringía de forma no razonable los derechos políticos de la presunta víctima, era compatible o no con el derecho político establecido en la Constitución, lo que en otras palabras significaba revisar la constitucionalidad del artículo 175 del Cofipe. Ello no era posible, según se señaló anteriormente, por lo que el Tribunal Electoral, conforme a la Constitución y los criterios obligatorios de la Suprema Corte de Justicia, no tenía competencia para analizar la compatibilidad de disposiciones legales en materia electoral con la Constitución.

La Corte concluyó que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e ineffectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución; en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana. En razón de ello, *la Corte concluye que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.*

II. Violación a los derechos políticos

La Comisión Interamericana no encontró una violación al artículo 23 de la Convención Americana.

Los representantes solicitaron al Tribunal que declarará que México es responsable por la violación del derecho a la participación política consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana y de los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado en perjuicio de Jorge Castañeda Gutman. Sostuvieron que su derecho a ser elegido fue violado mediante el oficio de fecha 11 de marzo de 2004 emitido por el IFE mediante el cual, con fundamento entre otras disposiciones en el artículo 175 del Cofipe, le fue denegado el registro de su candidatura independiente al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado argumentó que en el presente caso no ocurrió una violación a los derechos políticos del señor Castañeda Gutman por las siguientes razones: i) los derechos políticos no son absolutos, y pueden ser restringidos siempre que se observen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática; ii) el monopolio de nominación de candidatos por los partidos políticos tiene fundamento en el derecho de los estados a dotarse de un sistema político propio, no es contrario al derecho internacional, y por ello no resultó necesario hacer una reserva sobre la postulación de candidaturas por partidos políticos ni al momento de ratificar la Convención ni posteriormente; iii) deben distinguirse las limitaciones directas a los derechos políticos (como exclusiones por razones de género o étnicas) de las modalidades que los estados realizan para el ejercicio de los derechos políticos.

La Corte Interamericana entró en el análisis de los derechos políticos, bajo la siguiente estructura:

I. Derechos políticos en una sociedad democrática.

Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de

asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático.

El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.

II. Contenido de los derechos políticos

El artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

Este artículo contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

Por otra parte, la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa. *La participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan*

ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.

III. La interpretación del término 'exclusivamente' del artículo 23.2 y la obligación de garantizar los derechos políticos

El artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma.

El párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la "edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal".

La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único –a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales– evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde



se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos.

Desde el momento en que el artículo 23.1 establece que el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos puede ejercerse directamente o por medio de representantes libremente elegidos, se impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención).

Esta obligación positiva consiste en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos. *En efecto, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquéllas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención. Los estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado.*

El Estado, en consecuencia, no sólo tiene la obligación general establecida en el artículo 1 de la Convención de garantizar el goce de los derechos, sino que tiene directrices específicas para el cumplimiento de su obligación. El sistema electoral que los estados establezcan de acuerdo a la Convención Americana debe hacer posible la celebración de elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Además, en términos generales, el derecho internacional no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido. Ello se desprende de las normas que regulan los derechos políticos tanto en el ámbito universal como en el regional, y de las interpretaciones autorizadas realizadas por sus órganos de aplicación. Es decir, *es posible la existencia de diversos sistemas electorales que sean compatibles con la Convención.*

IV. La restricción de los derechos políticos en el presente caso.

La Corte ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención y son:

- 1) Legalidad de la medida restrictiva.
- 2) Finalidad de la medida restrictiva.
- 3) Necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva.

Con el fin de evaluar si la medida restrictiva (la postulación mediante partidos políticos) cumple con este último requisito, la Corte valoró si la misma: a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.

a) La existencia de una necesidad social imperiosa –interés público imperativo–. Los sistemas que admiten las candidaturas independientes se pueden basar en la necesidad de ampliar o mejorar la participación y representación en la dirección de los asuntos públicos y posibilitar un mayor acercamiento entre los ciudadanos y las instituciones democráticas; por su parte, los sistemas que optan por la exclusividad de las candidaturas por partidos políticos se pueden basar en diversas necesidades tales como fortalecer dichas organizaciones como instrumentos fundamentales de la democracia u organizar de una manera eficaz el proceso electoral, entre otras. Estas necesidades deben obedecer, en última instancia, a un fin legítimo conforme a la Convención Americana.

La Corte consideró que el Estado fundamentó que el registro de candidatos exclusivamente a través de partidos políticos responde a necesidades sociales imperiosas basadas en diversas razones históricas, políticas, sociales. La necesidad de crear y fortalecer el sistema de partidos como respuesta a una realidad histórica y política; la necesidad de organizar de manera eficaz el proceso electoral en una sociedad de 75 millones de electores, en las que todos tendrían el mismo derecho a ser elegidos; la necesidad de un sistema de financiamiento predominantemente público, para asegurar el desarrollo de elecciones auténticas y libres, en igualdad de condiciones; y la necesidad de fiscalizar eficientemente los fondos utilizados en las elecciones. *Todas ellas responden a un interés público imperativo.* Por el contrario, los representantes no han acercado elementos suficientes que, más allá de lo manifestado en cuanto al descrédito respecto de los partidos políticos



y la necesidad de las candidaturas independientes, desvirtúa los fundamentos opuestos por el Estado.

b) La exclusividad en la nominación y el medio idóneo menos restrictivo para regular el derecho a ser votado. La Corte observó que en el derecho electoral comparado, la regulación del derecho a ser votado respecto de la inscripción de las candidaturas puede implementarse de dos maneras: 1) el sistema de registro de candidatos de forma exclusiva por parte de los partidos políticos; o bien, 2) el sistema de registro de candidaturas por parte de los partidos políticos junto con la posibilidad de inscribir candidaturas independientes. En la región puede observarse que existe cierto equilibrio entre los estados que establecen el sistema de registro exclusivo a cargo de partidos y aquellos que, además, permiten candidaturas independientes.

Los estados cuya legislación reconoce la posibilidad de inscribir candidaturas independientes establecen diversos requisitos para su inscripción, algunos de ellos similares a los que se prevén para las candidaturas registradas por



partidos políticos. Un requisito común para la inscripción de candidaturas independientes es el respaldo de un número o porcentaje de electores que apoye la inscripción de la candidatura, lo que resulta indispensable para organizar de manera eficaz el proceso electoral. Adicionalmente, los estados establecen otros requisitos tales como la presentación de plataformas políticas o planes de gobierno para el período que la candidatura se presenta, la integración de garantías económicas o “pólizas de seriedad”, incluso una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en todo el territorio del Estado, en caso de candidaturas independientes a Presidente de la República.

Ninguno de los dos sistemas, el de nominación exclusiva por parte de partidos políticos y el que permite candidaturas independientes, resulta en sí mismo más o menos restrictivo que el otro en términos de regular el derecho a ser elegido consagrado en su artículo 23 de la Convención. La Corte considera que no hay una posibilidad de hacer una valoración en abstracto respecto de si el sistema que permite las candidaturas independientes es o no una alternativa

menos restrictiva de regular el derecho a ser votado que otro que no lo permite. Ello dependerá de diversas circunstancias, especialmente de cómo se regulen los aspectos mencionados anteriormente de las candidaturas independientes o de la regulación de las candidaturas presentadas por partidos.

Las candidaturas independientes pueden regularse de manera que faciliten y amplíen el acceso al derecho a ser votado, pero también puede ocurrir que para inscribir candidaturas independientes se establezcan requisitos mayores que los establecidos para nominar a un candidato por un partido político. El sólo hecho de permitir candidaturas independientes no significa que se trate del medio menos restrictivo para regular el derecho a ser votado. Lo esencial es que cualquiera de los dos sistemas que sea elegido haga accesible y garantice el derecho y la oportunidad a ser votado previsto en la Convención en condiciones de igualdad.

La Corte observó que la presunta víctima no argumentó ni demostró elemento alguno que permita concluir que el requisito de ser nominado por un partido político le impuso obstáculos concretos y específicos que significaron una restricción desproporcionada, gravosa o arbitraria a su derecho a ser votado. Por el contrario, el señor Castañeda Gutman incluso disponía de alternativas para ejercer su derecho a ser votado, tales como ingresar a un partido político e intentar por la vía de la democracia interna obtener la nominación y ser nominado por un partido; ser candidato externo de un partido; formar su propio partido y competir en condiciones de igualdad o, finalmente, formar una agrupación política nacional que celebre un acuerdo de participación con un partido político.

c) Proporcionalidad respecto al interés que se justifica y adecuación al logro del objetivo legítimo. En cuanto a si la medida se ajusta al logro del objetivo legítimo perseguido, en atención a lo anteriormente mencionado, la Corte estimó que en el caso *la exclusividad de nominación por partidos políticos a cargos electivos de nivel fe-*

deral es una medida idónea para producir el resultado legítimo perseguido de organizar de manera eficaz los procesos electorales con el fin de realizar elecciones periódicas, auténticas, por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores de acuerdo a lo establecido por la Convención Americana.

Finalmente, la Corte consideró que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales. La Corte sostuvo que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que *resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la demo-*

cracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.

Con base en los anteriores argumentos, *la Corte no consideró probado que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos constituya una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23.1.b de la Convención Americana y, por lo tanto, no ha constatado una violación al artículo 23 de dicho tratado.*

III. Violación al derecho de igualdad ante la ley

La Comisión Interamericana no encontró una violación al artículo 24 de la Convención Americana.

Los representantes, entre otros argumentos, señalaron que el artículo 175 del Cofipe “contiene restricciones, no solamente excesivas, sino innecesarias en una sociedad como la mexicana, que pretende ser democrática”. Además, alegaron que el Estado “no da un trato igual a sus candidatos en circunstancias iguales, lo que resulta contrario al principio consagrado en el derecho de igualdad ante la ley, reconocido en el artículo 24 de la Convención Americana” y que “dicho trato diferenciado e injustificado, produjo una violación concreta en [su] perjuicio [...], al no haber podido registrarse como candidato sin partido para las elecciones federales del 2 de julio de 2006”.

El Estado por su parte sostuvo, entre otros argumentos, que “la afectación de la igualdad prevista en el artículo 24 se surte para aquellos que están o se colocan en la misma situación fáctica que hace aplicable la hipótesis normativa en su ámbito de vigencia [...]”, por lo que “la existencia de un orden normativo federal y diver-



tos locales, no implica que estos tengan que ser idénticos, pues ambos tienen ámbitos de validez diversos”.

La Corte estimó que las elecciones locales y las federales no son comparables, de modo que no es posible concluir que las diferencias de organización entre unas y otras, sean discriminatorias y violen el derecho a la igualdad ante la ley establecido en el artículo 24 de la Convención Americana.

IV. Reparaciones. Medidas y garantías de no repetición

La Comisión solicitó a la Corte “que ordene al Estado mexicano que adopte, en forma prioritaria las reformas legislativas, administrativas y de otro orden que sean necesarias para asegurar que en el futuro exista un recurso para el control de la constitucionalidad de la legislación que afecta los derechos políticos”. Asimismo, observó que *el Estado adoptó una importante reforma constitucional, que la Comisión valora en su justa dimensión y que dicha reforma es un primer y muy importante paso, pero no solucionó en forma integral la problemática que afectó a la víctima de este caso. La Comisión concluyó que la efectividad de dicha reforma deberá ser evaluada a partir de la aplicación del nuevo modelo a casos concretos, previa armonización de la legislación inferior con el nuevo precepto constitucional.*

Los representantes manifestaron que “dejaban a criterio de la Corte determinar las reparaciones que considere justas dentro de las circunstancias, incluidas, desde luego, garantías de no repetición”, y que “una sentencia favorable a la víctima en este caso, sería una primera e importantísima medida de reparación”. Específicamente, *en relación con la reforma constitucional los representantes manifestaron que subsana una deficiencia jurídica, que fue la que provocó la violación del derecho a la protección judicial del señor Castañeda Gutman y que quedaba ahora al legislador ordinario, reglamentar la nueva disposición constitucional, y establecer los procedimientos conforme a los cuales los ciudadanos podrán ejercer dicho recurso.*

Por su parte, el Estado expresó que la reciente reforma electoral del 13 noviembre de 2007, desarrollaba las acciones que puede llevar a cabo el Tribunal Electoral cuando éste ejerce sus facultades de conformidad con el artículo 99 constitucional, fracción tercera. Así, el Estado mexicano, en su propia ley fundamental, garantiza la existencia de un recurso adecuado y eficaz.

La Corte tomó nota y valoró positivamente lo informado por el Estado en su escrito del 27 de noviembre de 2007 en el cual señaló que el 13 de noviembre de 2007 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional a diversos preceptos de la Constitución Federal, entre los que se encuentra el artículo 99, en el que están desarrolladas las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Agregó que a partir de esta reforma, además de las atribuciones que ya ejercía el Tribunal Electoral para la garantía de los derechos políticos, dicho órgano jurisdiccional y sus salas regionales podrán de manera expresa declarar la inaplicación de preceptos legales que se estimen contrarios a la Constitución Federal con efectos particulares, lo que además deja sin efecto ulterior cualquier criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido sobre el particular”. Asimismo, el Tribunal observa que los representantes afirmaron que dicha reforma subsana una deficiencia jurídica, que fue la que provocó la violación” sufrida por el señor Castañeda Gutman y que quedaba por delante su reglamentación legal.

El Tribunal estimó que el Estado debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido. 