

Comentario jurisprudencial

Castañeda vs. México; decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

Luis Benavides**

SUMARIO: Antecedentes. I. Orden jurídico mexicano. II. Trámite ante la Comisión Interamericana. III. Sentencia de la Corte Interamericana. A. Excepciones preliminares. B. Fondo. 1. Protección judicial. 2. Accesibilidad del recurso. 3. Efectividad del recurso. 4. Derechos políticos. C. Reparaciones y costas. IV. Conclusiones.

Antecedentes

El caso *Castañeda* representa la primera vez que el Estado mexicano es encontrado culpable por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte o CoIDH) de violaciones a derechos humanos.¹

El *quid* del asunto es el reclamo del señor Jorge Castañeda Gutman a una supuesta violación a su derecho político de ser elegido, en virtud de que una ley electoral imponía como requisito para ser candidato el ser postulado por un partido político, lo que en su opinión es contrario a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

La CoIDH resolvió que si bien los derechos políticos del señor Castañeda no se habían violado, sí se violaron los derechos a la protección judicial (artículo 25 CADH), conjuntamente con las obligaciones de respeto y ga-

* Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C Núm. 184 (caso *Castañeda*).

** Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

¹ En una ocasión anterior, en el caso *Martín del Campo*, también contra México, la CoIDH declaró que carecía de competencia *ratione temporis* para conocer del mismo y no entró al fondo del asunto. Véase Corte IDH. Caso *Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México*. Excepciones Preliminares. Sentencia del 3 de septiembre de 2004. Serie C Núm. 113.

rantía y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecidos en la Convención Americana (artículos 1(1) y 2, respectivamente, CADH).

I. Orden jurídico mexicano

1. El 5 de marzo de 2004 el señor Castañeda presentó en la oficina del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP) del Instituto Federal Electoral (IFE) una solicitud de registro, de manera individual y sin el apoyo de ningún partido político, de su candidatura al cargo de presidente de México.

2. El 11 de marzo de 2004 el DEPPP del IFE rechazó la solicitud del señor Castañeda argumentando 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 debidamente registrados.

3. El 29 de marzo de 2004 el señor Castañeda presentó una demanda de amparo, la cual fue turnada al Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

4. El 16 de julio de 2004 el juez de la causa declaró improcedente el juicio de amparo debido a que el artículo 105 constitucional, fracción II, párrafo tercero, establece que la única vía para plantear la no conformidad de una ley electoral es la acción de inconstitucionalidad.

5. El señor Castañeda interpuso un recurso de revisión ante el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Dicho Tribunal planteó que fuese la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suprema Corte o SCJN) la que resolviera de las cuestiones constitucionales planteadas por el señor Castañeda.

6. El 16 de agosto de 2005 el Pleno de la SCJN resolvió confirmar la sentencia recurrida; sobreseer el juicio de amparo promovido por el señor Castañeda respecto de los artículos 175; 176; 177, párrafo I, inciso E, y 178, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe),² y sobreseer el juicio de amparo promovido por el señor Castañeda respecto del acto concreto de aplicación contenido en el oficio número DEPPP/DPPF/569/04, del 11 de marzo de 2004, emitido por el DEPPP del

² El Cofipe al que se refiere la sentencia fue abrogado y sustituido por otro que se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de enero de 2008. La referencia al Cofipe es al que estaba vigente al momento de los hechos.

IFE. La Suprema Corte indicó que la inconstitucionalidad de una norma electoral estaba limitada al pleno de la SCJN y que, por lo tanto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Trife) no lo podía hacer. Asimismo, indicó que el medio idóneo para el control de la constitucional era la acción de inconstitucionalidad.

II. Trámite ante la Comisión Interamericana

1. El 12 de octubre de 2005 el señor Castañeda presentó una petición en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH) en la que planteó diversas violaciones a la CADH con base en la inexistencia de recursos efectivos para impedir la supuesta violación a sus derechos, toda vez que la decisión de la Suprema Corte era inapelable. Asimismo, alegó la falta de efectividad de los recursos administrativos, de la acción de inconstitucionalidad por verse imposibilitado a presentar un recurso de constitucionalidad y de la queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos por carecer ésta de competencia para conocer de cuestiones electorales. También hacía hincapié en las fechas preestablecidas en la legislación electoral que marcaban los plazos dentro de los cuales se debían cumplir ciertos requisitos vg. el 15 de diciembre de 2005 vencía el plazo para presentar el anuncio del plan de avisos publicitarios. Por lo anterior, el peticionario solicitó al mismo tiempo el otorgamiento de medidas cautelares.³

2. El 17 de octubre de 2005 la CIDH concedió el otorgamiento de medidas al peticionario y solicitó al Estado su implementación. Dichas medidas solicitaban al Estado que se permitiera la inscripción del peticionario como candidato independiente para el puesto de elección popular de presidente de la República aun cuando la CIDH todavía no se pronunciaba sobre la admisibilidad ni mucho menos fondo de la petición.

3. El 27 de octubre de 2005 el Estado mexicano informó que su legislación le impedía dar cumplimiento con la petición de la CIDH.

4. El 28 de octubre de 2005 el peticionario solicitó a la CIDH que pidiera a la CoIDH el otorgamiento de medidas provisionales.

5. El 15 de noviembre de 2005 la CIDH solicitó a la CoIDH el otorgamiento de medidas provisionales.

³ CIDH, Demanda ante la CoIDH en el caso de Jorge Castañeda Gutman (Caso 12.535) contra los Estados Unidos Mexicanos, 21 de marzo de 2007, párrafo 9.

6. El 25 de noviembre de 2005 la CoIDH denegó el otorgamiento de medidas provisionales debido, *inter alia*, a que la petición aún se encontraba en etapa de admisibilidad ante la CIDH y que el otorgamiento de dichas medidas prejuzgaría el fondo de la petición.

7. El 26 de octubre de 2006, después de un largo intercambio de comunicaciones entre las partes y la Comisión, la CIDH aprobó el informe de admisibilidad y fondo Núm. 113/06 (artículo 50 CADH) en el que afirmaba que México había incurrido en responsabilidad internacional por la violación al señor Castañeda de los derechos a la protección judicial (artículo 25 CADH), conjuntamente con las obligaciones de respeto y garantía y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecidos en la Convención Americana (artículos 1(1) y 2, respectivamente). Por lo anterior, la CIDH recomendaba al Estado mexicano: a) adecuar su ordenamiento jurídico interno de conformidad al artículo 25 de la CADH, en particular las normas relevantes de la Ley de Amparo y el Cofipe, a fin de brindar un recurso sencillo y efectivo para el reclamo de la constitucionalidad de los derechos políticos, y b) reparar al señor Castañeda de las violaciones a sus derechos humanos.

8. El 21 de marzo de 2007 la CIDH, al no haber obtenido una respuesta positiva, demandó al Estado mexicano ante la CoIDH. En su demanda la CIDH solicitaba a la CoIDH que declarara responsable al Estado mexicano por la violación al artículo 25 de la CADH (derecho a la protección judicial) en relación con las obligaciones 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 (artículos 1.1 y 2 de la CADH). La Comisión también solicitó la reparación a la víctima y el pago de costas y gastos. En este sentido es importante indicar que el peticionario presentó un escrito de solicitudes y argumentos a la CoIDH en el que le solicitaba que también declarara la violación a los derechos consagrados en los artículos 23 y 24 de la CADH sobre derechos políticos e igualdad ante la ley, respectivamente; y que en caso de encontrar violaciones a otros derechos se pronunciara al respecto.

9. El 8 de febrero de 2008 tuvo lugar la audiencia del caso ante la CoIDH.

10. El 6 de agosto de 2008 la CoIDH tomó su decisión, la cual fue publicada el 2 de septiembre de 2008.

III. Sentencia de la Corte Interamericana

La sentencia de la CoIDH fue sobre excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.

A. Excepciones preliminares

El Estado mexicano presentó diversas excepciones e hizo también una serie de argumentos que no constituían, en sentido estricto, excepciones a la competencia de la Corte.⁴

En cuanto a las excepciones preliminares presentadas sólo destaca la relativa a que no existía una aplicación de la ley al peticionario porque éste había realizado actos antes de los tiempos establecidos por el propio ordenamiento legal, por lo que nunca se encontró en el supuesto de la norma.⁵

Por su parte, la CIDH manifestó que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, una persona sujeta a la jurisdicción de su norma puede ser afectada por su sola vigencia y que además la ley sí había sido aplicada por la autoridad, ya que el IFE había indicado que la candidatura del señor Castañeda no era inscribible por disposición del propio artículo 175 del Cofipe.⁶

La CoIDH consideró que la decisión del IFE basada en la ley, objeto de la controversia, constituía una aplicación de dicha ley, independientemente si el peticionario había hecho los trámites con anterioridad a los tiempos establecidos en dicho ordenamiento, y por lo tanto, desestimaba la excepción.⁷

Hubiera sido deseable que la Corte analizara si el señor Castañeda se encontraba en el supuesto jurídico adecuado al momento en que la autoridad aplicó la legislación. El señor Castañeda había acudido fuera de los tiempos que la propia legislación marca y ante una autoridad que no era la directamente competente, pues es el Consejo General del IFE y no la DEPP el que tiene la potestad de inscribir a los candidatos a cargo de presidente de México. El señor Castañeda nunca se puso, ni en tiempo ni en forma, en

⁴ Dichos argumentos versaban sobre la actuación de la Comisión Interamericana en la tramitación del caso, véase caso *Castañeda*, *op. cit.*, nota 1, párrafos 37-67. Respecto a la actuación de la CIDH y el control de legalidad de la CoIDH véase Opinión Consultiva OC-19/05, del 28 de noviembre de 2005, solicitada por la República Bolivariana de Venezuela, sobre el Control de la Legalidad en el ejercicio de las atribuciones de la CIDH (arts. 41 y 44 a 51 de la CADH), en particular los párrafos 23-27 y los resolutivos de la Opinión.

⁵ Caso *Castañeda*, *op. cit.*, nota 1, párrafo 16.

⁶ *Ibid.*, párrafo 17.

⁷ *Ibid.*, párrafos 19-22.

el supuesto de la norma legislativa para que ésta se le aplicara adecuadamente.⁸

Como se analizará más adelante, esto también afectó la vía de impugnación que el señor Castañeda decidió optar.

La otra excepción preliminar importante versa sobre una alegada falta de agotamiento de recursos internos e “indebida interposición de un recurso inadecuado (*sic*)” pero que la Corte decidió analizarla en el fondo del asunto.⁹

B. Fondo

1. Protección judicial

La CIDH alegó que al momento de los hechos en México no existía un recurso rápido, sencillo y efectivo para proteger los derechos políticos del peticionario, por lo que consideró se habían cometido violaciones al artículo 25 (protección judicial) en relación con los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la CADH.

El señor Castañeda alegó que había interpuesto un amparo debido a que éste era la única vía posible para declarar la inconstitucionalidad del artículo 175 de la ley electoral, siendo la SCJN la única facultada para hacerlo, toda vez que el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano (juicio de derechos políticos) ante el Trife no tiene dichos efectos.

El Estado, por su parte, alegó que el juicio de protección de los derechos político-electorales ante el Trife era el recurso idóneo y no el juicio de amparo, vía por la que había optado el señor Castañeda.

La ColDH indicó que el juicio de amparo no era el recurso idóneo debido a su improcedencia, establecida en la ley en materia electoral.¹⁰

⁸ Al respecto véase el Amici Curiae presentado ante la ColDH por diversos estudiantes de posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

⁹ Caso *Castañeda*, *op. cit.*, nota 1, párrafos 27-35.

¹⁰ *Ibid.*, párrafo 91. La Ley de Amparo indica: artículo 73. El juicio de amparo es improcedente: VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

Si bien se coincide con que el amparo no era la vía de impugnación correcta, lo interesante hubiera sido que la Corte analizara a profundidad el uso por parte de la presunta víctima de los recursos a su alcance.

El sistema jurídico mexicano ha evolucionado en materia electoral y para ello se ha dotado de instituciones y normas especializadas en la materia, con el fin de dar mayor independencia a las decisiones judiciales en materia político-electoral. En este sentido, en efecto, el amparo ha dejado de tener una eficacia en materia electoral pero no por la naturaleza del juicio, sino debido a la creación de otros medios de impugnación, notablemente el juicio de derechos políticos que vendría a ser una especie de amparo especializado en materia político-electoral.

También es importante indicar que aun cuando el juicio de amparo tradicional hubiera tenido éxito, sus efectos no hubieran sido los idóneos, toda vez que hubiera ordenado al director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos que inscribiera al señor Castañeda, lo cual no lo hubiera podido hacer debido a: 1) no tiene facultades para hacerlo ya que ello corresponde al Consejo General del IFE, y 2) aún no se iniciaba el periodo legal para llevar a cabo las inscripciones.¹¹

En este sentido sorprende que el señor Castañeda, estando fuera de tiempo y forma para solicitarle a la autoridad, que no era además la idónea, el ejercicio de un derecho, y que el medio de impugnación utilizado tampoco fuera el adecuado, no haya optado por el juicio de derechos políticos ante el Trife, que era la otra vía disponible. Asimismo, es cuestionable que ni la Comisión ni la Corte exigieron un estricto cumplimiento de agotamiento de recursos internos.

Es cierto que en materia de protección internacional de derechos humanos no es necesario agotar los recursos internos cuando éstos no son eficaces, pero para llegar a esta conclusión no se puede basar únicamente en supuestos normativos en donde la presunta víctima ni siquiera se ha colocado adecuadamente en la hipótesis de la ley que pretende declarar como violatoria.

Es verdad que quizá aun cuando el señor Castañeda hubiera acudido ante la autoridad correspondiente e impugnado a través del medio idóneo hubiera tenido un resultado desfavorable y la ColDH hubiera podido llegar a la misma conclusión de que se cometió una violación a los derechos hu-

¹¹ En el mismo sentido se le hizo saber a la ColDH en el Amici Curiae presentado ante la ColDH por diversos estudiantes de posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

manos del señor Castañeda. Pero en este supuesto, por lo menos se habrían agotado adecuadamente los recursos internos del Estado.

El agotamiento de recursos internos no es únicamente un requisito para poder hacer uso del sistema de protección internacional de derechos humanos, sino que también representa la oportunidad para el Estado de resarcir algún daño que le hubiera causado a la presunta víctima.

2. Accesibilidad del recurso

A este respecto la CoIDH encuentra que el juicio de amparo era improcedente en razón de la materia y que la acción de inconstitucionalidad tampoco podía hacer uso de ella porque se trata de un recurso extraordinario limitado en el tiempo y en la legitimación activa que no está disponible a los particulares.¹²

En este sentido la Constitución es clara en cuanto a los sujetos que pueden interponer una acción de constitucionalidad, los tiempos para hacerlo y la exclusividad en materia electoral. Los ciudadanos de manera individual no lo pueden hacer.¹³

¹² Caso *Castañeda*, *op. cit.*, nota 1, párrafos 104-114.

¹³ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a). el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la cámara de diputados del congreso de la unión, en contra de leyes federales o del distrito federal expedidas por el congreso de la unión;

b). el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del senado, en contra de leyes federales o del distrito federal expedidas por el congreso de la unión o de tratados internacionales celebrados por el estado mexicano;

c). el procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del distrito federal, así como de tratados internacionales celebrados por el estado mexicano;

d). el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y (*sic*)

e). el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la asamblea de representantes del distrito federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea.

En cuanto al juicio de derechos políticos la CIDH indicó que el Trife carecía de competencia para declarar la inconstitucionalidad del artículo 175 del Cofipe, toda vez que el artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Impugnación Electoral) establece que los medios de impugnación son improcedentes “cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales...”

Además de contar con jurisprudencia del propio Trife en la que indica que no puede dejar de aplicar preceptos que sean contrarios a la Constitución.¹⁴

El señor Castañeda alegó que el juicio de derechos políticos sólo puede ser promovido por un ciudadano que haya sido propuesto por un partido político, por lo que él estaba impedido para impugnar.

Por su parte, el Estado alegó, *inter alia*, que el juicio de derechos políticos era el medio adecuado, toda vez que el Trife pudo haber declarado fundada su pretensión sin necesidad de declarar la inconstitucionalidad de la norma. Asimismo, argumentó que el señor Castañeda tenía que haber demostrado primero la existencia de un derecho a una candidatura inde-

f). los partidos políticos con registro ante el instituto federal electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgo el registro.

g) la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del distrito federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo federal y aprobados por el senado de la república, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la república, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la comisión de derechos humanos del distrito federal, en contra de leyes emitidas por la asamblea legislativa del distrito federal.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

¹⁴ Caso Castañeda, *op. cit.*, nota 1, párrafo 95.

pendiente antes de afirmar que no contó con un recurso rápido, sencillo y efectivo.¹⁵

La ColDH señaló que la obligación del Estado era de establecer el derecho a la protección judicial y de acceso a la justicia, a través de un recurso, rápido, sencillo y eficaz, independientemente de si la presunta víctima tiene razón o no en su pretensión, esto último es precisamente lo que la propia autoridad, en su caso, podría haber concluido.¹⁶

La ColDH concluyó que si bien en un primer momento la legislación electoral establece la legitimación activa a todo ciudadano (artículo 79 de la Ley de Impugnación Electoral) la propia ley, en el caso del derecho político a ser votado, condiciona dicha legitimación a haber sido propuesto por un partido político (artículo 80 Ley de impugnación Electoral), por lo que, en esta situación, la presunta víctima se queda sin recurso alguno a su disposición.¹⁷

Si bien el Trife podría haber resuelto sobre la correcta o no aplicación del artículo 175 del Cofipe al señor Castañeda, lo cierto es que para poder promover el juicio el señor Castañeda debía de haber sido propuesto por un partido político, por lo que el recurso no era accesible a él.

3. Efectividad del recurso

Posteriormente la ColDH analiza lo que llama la “efectividad del recurso”, en particular el del juicio de derechos políticos. En opinión de la Corte el hecho de que el juicio de derechos políticos no pudiera resolver sobre la constitucionalidad de un artículo del Cofipe lo considera como ineficaz.¹⁸

En primer lugar, si bien esta parte no constituye un ejercicio *ultra vires* de la ColDH sí resulta completamente innecesaria, toda vez que la Corte ya había concluido que no existía recurso alguno disponible para la presunta víctima, por lo que no es necesario tratar la efectividad de algo que no existe.

En segundo lugar, es cuestionable que la única vía para poder dar salida a la inquietud del señor Castañeda sea la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, cuando lo importante, como la propia Corte señala, es que el recurso efectivo sea “capaz de producir el resultado para el que

¹⁵ *Ibid.*, párrafo 97.

¹⁶ *Ibid.*, párrafo 101.

¹⁷ *Ibid.*, párrafos 107-114.

¹⁸ *Ibid.*, párrafos 118-133.

ha sido concebido, es decir, debe ser un recurso capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efectos de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación".¹⁹

La Corte concluye que la inexistencia de un recurso efectivo constituye una violación al artículo 25 y un incumplimiento a su deber de adecuar su legislación para hacer efectivos los derechos consagrados en la CADH (artículos 1 y 2).²⁰

4. Derechos políticos

En cuanto al argumento del señor Castañeda relativo a la supuesta violación de sus derechos políticos (artículo 23), éste alegó, *inter alia*, que: a) no se pueden poner más limitantes a los derechos políticos que lo establecido en el artículo 23.2 de la CADH; b) conforme a la Observación General Núm. 25 del Comité de Derechos Humanos, el derecho de las personas a presentarse a elecciones no debe limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos políticos o pertenezcan a determinados partidos políticos, y c) que los partidos políticos no pueden ser el único medio para ejercer el derecho a ser votado, en particular a la luz del caso *Yatama*.²¹

La CoIDH inicia su análisis de los argumentos del señor Castañeda contextualizando a los derechos políticos de la siguiente manera:

140. 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. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.

141. Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de

¹⁹ *Ibid.*, párrafo 118.

²⁰ *Ibid.*, párrafo 133.

²¹ Corte IDH. Caso *Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de junio de 2005. Serie C Núm. 127 (caso *Yatama*).

la democracia y el pluralismo político. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”.

[...]

143. La Corte considera que 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.²²

El *dictum* anterior es importante porque reafirma a los derechos políticos como derechos humanos y su carácter esencial en toda sociedad democrática. En este sentido sería necesario también replantearse la exclusión legal que tienen muchos *Ombudsmen* de la región para no conocer de cuestiones electorales.

La Corte también indica que el artículo 23 de la CADH no sólo se refiere a derechos sino también a “oportunidades”, esto significa que el Estado tiene la obligación de garantizar que toda persona titular de esos derechos pueda ejercerlos realmente, respetando el principio de igualdad y no discriminación.²³

Asimismo, la Corte señala que la CADH no establece una modalidad específica o sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegidos deben ser ejercidos y que dicho artículo 23 debe de interpretarse de manera armónica con el resto de la Convención.²⁴ Impone además, indica la Corte, una obligación positiva del Estado que se traduce en el diseño de un sistema electoral. Sin embargo, reconoce que dichos derechos se pueden limitar: “En efecto, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención”.²⁵

²² Caso *Castañeda*, *op. cit.*, nota 1, párrafos 140-141. Notas a pie omitidas.

²³ *Ibid.*, párrafo 145.

²⁴ La CoIDH también indica que el derecho internacional no impone sistema electoral determinado ni modalidad alguna para el ejercicio de los derechos políticos, Caso *Castañeda*, *op. cit.*, nota 1, párrafos 149 y 162.

²⁵ *Ibid.*, párrafo 157.

El párrafo anterior puede prestarse a confusión, toda vez que una es la obligación de diseñar un sistema electoral, el cual cualquier Estado puede llevarlo a cabo de la manera que desee, en el que además de la organización de las elecciones se puede regular el ejercicio de los derechos políticos, y otro aspecto muy distinto es que a través de esa regulación se limiten los derechos políticos; regular no es lo mismo que limitar.

Respecto de la Observación General Núm. 25 del Comité de Derechos Humanos (CDH) la ColDH indica que se trata de un supuesto distinto al establecido en la legislación mexicana, toda vez que a nivel nacional no se establece como requisito legal estar afiliado o ser miembro de un partido político para registrar una candidatura, ya que puede haber candidatos externos.²⁶

En nuestra opinión, la conclusión de la Corte resultaba muy limitada porque si bien es cierto que es posible ser nominado por un partido político a un puesto de elección popular sin ser miembro de un partido, lo cierto es que sin el aval del mismo no es posible ser candidato, por lo que los partidos políticos conservan el monopolio exclusivo de decidir quién es candidato o no, y es precisamente ese monopolio de los partidos el que en un momento dado constituye una limitación al ejercicio del derecho a ser votado.

Con relación al argumento de la aplicación progresiva de la jurisprudencia de la Corte, en particular la del caso *Yatama*, la ColDH indicó que la situación del señor Castañeda era completamente diferente al caso *Yatama*, y por lo tanto no se podía aplicar el mismo razonamiento jurídico.²⁷

Yatama versa sobre una población indígena cuyos usos y costumbres son diferentes al del sistema electoral en Nicaragua, por lo que, concluyó la ColDH, imponer su participación política a través de un partido suponía una limitación a sus derechos políticos.

En *Yatama*, la ColDH concluyó que:

[...] *la limitación analizada en los párrafos precedentes [de participar a través de un partido político] constituye una restricción indebida al ejercicio de un derecho político, que implica un límite innecesario al derecho a ser elegido, tomando en cuenta las circunstancias del presente caso, a las que no son necesariamente asimilables todas las hipótesis de agrupaciones para fines polí-*

²⁶ *Ibid.*, párrafo 164.

²⁷ *Ibid.*, párrafos 167, 169 y 171.

ticos que pudieran presentarse en otras sociedades nacionales o sectores de una misma sociedad nacional.²⁸

El párrafo anterior está dividido en dos partes. En la primera, la Corte señala, de manera general, que el ejercicio del derecho a ser votado a través exclusivamente de la postulación de un partido constituye una limitación innecesaria al mismo. La segunda parte es cuando a esa regla general, o *dictum* de la Corte, la individualiza al caso en particular diciendo: “*tomando en cuenta las circunstancias del presente caso...*” Esto es, la Corte en *Yatama* señala lo que considera una restricción indebida al derecho político y luego lo aplica al caso en especie. Estos dos momentos no son, desafortunadamente, seguidos por la propia Corte en el caso *Castañeda*.

La diferencia que hace la CoLDH con *Yatama* y *Castañeda* es grave porque crea ciudadanos de dos categorías: unos con más derechos que otros. Si se trata de un grupo indígena es incorrecto que el ejercicio del derecho a ser votado sea exclusivamente a través de un partido, pero si se trata de un simple individuo sí es correcto que para ejercer su derecho político lo haga únicamente a través de un partido político aun cuando la propia Corte considera que hacer eso constituye una “restricción indebida” o un “límite innecesario” al derecho político.

La aplicación progresiva de la jurisprudencia de la Corte implica una interpretación *pro persona* de los principios de la misma, lo cual está ausente en el caso *Castañeda*.

Una crítica más que se puede hacer a la Corte sobre la aplicación de su jurisprudencia es sobre el estándar que pretende se siga en los demás casos. La Corte indicó: “La Corte advierte que no puede sostenerse que exista identidad entre las circunstancias de hecho y el conflicto jurídico subyacente en el caso *Yatama* y las circunstancias de hecho y lo solicitado por la presunta víctima en el presente caso, para poder concluir que a este último es aplicable la consecuencia jurídica del primer caso”.²⁹

Pretender que exista identidad de hechos entre dos casos para así poder aplicar la misma consecuencia jurídica es un estándar muy alto y no acorde con lo que en la práctica el *stare decisis* establece. En este sentido Williams Glanville ha señalado: “What the doctrine of precedent declares is that cases must be decided the same way when their material facts are the same. Obviously it does not require that all the facts should be the same. We know that

²⁸ Caso *Yatama*, *op. cit.*, nota 22, párrafo 219.

²⁹ Caso *Castañeda*, *op. cit.*, nota 1, párrafo 171.

in the flux of life all the facts of a case will never recur, but the legally material facts may recur and it is with these that the doctrine is concerned".³⁰

Más allá de las diferencias obvias entre *Yatama* y *Castañeda* lo importante es que en ambos casos las presuntas víctimas reclamaban la negativa de sus Estados para que ellos pudieran ejercer su derecho político a ser votado sin tener que pasar por los partidos políticos. Ésa es la esencia en ambos casos y éstos son los "legally material facts". La Corte, en vez de ver las similitudes, se fijó en las diferencias. En vez de analizar que en los dos casos se violaba el mismo principio y derecho se fijó en la naturaleza de las presuntas víctimas. La Corte debe de recordar que está para analizar principios y normas y no para dar un trato diferenciado dependiendo de la calidad del sujeto que alega una violación.

Asimismo, la CoIDH encontró que en el caso del señor Castañeda la regulación del ejercicio del derecho a ser votado era compatible con la CADH.³¹ Si bien es cierto que el señor Castañeda contaba con diversas opciones para ejercer su derecho a ser votado todas tenían que tener el aval de un partido político.³² En este sentido hubiera sido deseable que la Corte sugiriera al Estado mexicano que considerara otras formas de participación política, a fin de otorgar el mayor goce posible a sus ciudadanos de sus derechos humanos.

C. Reparaciones y costas

Toda vez que la CoIDH resolvió que el Estado mexicano era responsable internacionalmente por violación de derechos humanos, lo condenó a la reparación de los mismos en los siguientes términos:

1. Indicó que la sentencia era una forma de reparación *per se*. Esto es, la resolución de la CoIDH representa un reconocimiento de la violación de los derechos de la víctima pero también una forma de condena pública internacional para el Estado.

2. Obliga al Estado a modificar su legislación interna a fin de que el juicio de derechos políticos garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido. Si bien esto es un paso importante porque viene a llenar una laguna en el ordenamiento jurídico nacional el impacto será relativamente

³⁰ Glanville Williams, *Learning the Law*, 9a. ed., Stevens & Sons, 1973, pp. 67-68.

³¹ Caso *Castañeda*, *op. cit.*, nota 1, párrafos 174-202.

³² *Ibid.*, párrafos 202-203.

pequeño, toda vez que restringe la modificación a que el recurso pueda cuestionar la constitucionalidad del ordenamiento legal en lo que se refiere al derecho a ser elegido. No se trata de ninguna manera de una carta abierta para cuestionar la constitucionalidad de los ordenamientos electorales en general.

Por otra parte, se puede criticar a la Corte por haber indicado precisamente que sea el juicio de derechos políticos el medio por el cual se cuestione la constitucionalidad de la norma relativa al derecho a ser elegido. Si bien quizá sea lo más idóneo, la reforma legal que pretende la Corte debería de haber sido considerada como una obligación de resultado y no de medios. Es decir, debió de haber dejado al Estado mexicano que decidiera a través de qué medio, el juicio de derechos políticos, el amparo o algún otro, era el más idóneo para cumplir con la decisión de la Corte. Lo más importante es que los particulares cuenten con un recurso rápido, efectivo y sencillo para cuestionar la constitucionalidad de la norma relativa al derecho a ser elegido.

3. La publicación en el *Diario Oficial* de la Federación y en un periódico de circulación nacional de la parte de la sentencia relativa al análisis de la Corte en donde encontró culpable al Estado mexicano de violaciones a la CADH en perjuicio del señor Castañeda. Esta medida tiene la finalidad de hacer un reconocimiento público a la víctima indicando que el Estado le violó sus derechos.

4. Finalmente, la CoIDH ordenó el pago al señor Castañeda de gastos y costas por siete mil dólares.

El Estado mexicano tiene un año a partir de la notificación de la sentencia para informar a la Corte respecto de las medidas adoptadas para el cumplimiento de la misma.

IV. Conclusiones

Una de las primeras críticas que se puede hacer al caso del señor Castañeda ante el Sistema Interamericano y en particular ante la CIDH es su tratamiento expedito y en momentos, incluso, preferencial hacia el peticionario. No es posible explicar la actitud de la CIDH que en casos en donde la vida de los peticionarios está en peligro los notifique al Estado cinco o más años después de haber recibido una petición, ni tampoco su lentitud en solicitar

medidas provisionales ante la CoIDH.³³ Ese tratamiento diferenciado de la Comisión deja la impresión de que hubiera peticionarios de primera y segunda categoría, y mina la credibilidad y eficacia del sistema de protección regional.

La sentencia de la CoIDH en el caso *Castañeda* en contra del Estado mexicano es histórica, no por la trascendencia del fallo en sí mismo, que tendrá un impacto relativamente menor en el orden jurídico nacional, pero sí porque constituye el primer fallo del órgano jurisdiccional regional en contra de México por violaciones a derechos humanos.

Es interesante observar que las conclusiones y observaciones a las que la CIDH llegó en el Informe de admisibilidad y fondo son las mismas a las que la CoIDH llegó en su sentencia.

¿No hubiera sido más fácil y barato para el Estado haber cumplido con lo dicho por la Comisión sin tener que haber acudido ante la Corte? Si se toma en cuenta que a la audiencia ante la Corte acudieron más de 10 servidores públicos,³⁴ entre gastos de transporte y viáticos, además del pago de asesores externos y las horas de trabajo invertidas por diversos funcionarios de distintas dependencias, durante la etapa ante la Corte Interamericana, seguramente encontraremos que el monto rebasa, por mucho, los siete mil dólares que por concepto de gastos y costas el Estado deberá pagar al señor Castañeda. Económicamente hablando fue también un mal resultado para el país.

Obviamente el gobierno podrá indicar que la decisión de la Corte de no encontrar culpable a México de los derechos políticos del ahora víctima de violación de derechos humanos es importante y que además limitó la reforma legal a la creación de un recurso efectivo para el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.

Curiosamente una de las primeras experiencias del Estado mexicano con el sistema interamericano de derechos humanos fue precisamente por violación a los derechos políticos a finales de la década de los años ochentas. Se trata de tres casos en los que los peticionarios, miembros del Partido

³³ A este respecto véase también el voto razonado conjunto de los jueces A. A. Cançado Trindade y M. E. Ventura Robles en la resolución de la CoIDH sobre la solicitud de Medidas Provisionales presentada por la CIDH respecto de los Estados Unidos Mexicanos en el caso de Jorge Castañeda, del 25 de noviembre de 2005.

³⁴ Caso *Castañeda*, *op. cit.*, nota 1, nota al pie 3.

de Acción Nacional (PAN), alegaron violaciones a sus derechos políticos, principalmente al artículo 23 de la Convención.³⁵

En su resolución sobre dichos casos la CIDH indicaba, en 1990, prácticamente lo mismo que la CoIDH afirmó en 2008:

[...] La Comisión estima oportuno hacer presente al Gobierno de México su deber de adoptar disposiciones de derecho interno, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, ya sean medidas legislativas o de otro carácter, que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la Convención reconoce... La Comisión debe hacer presente al Gobierno de México en esta oportunidad que debe cumplir a cabalidad con la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos y a la protección judicial, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1.1 de la Convención Americana. En este sentido, la Comisión debe señalar que ha sido informada sobre la existencia de un activo proceso de reforma de la legislación electoral. La Comisión espera que tales reformas conduzcan a la adopción de normas que protejan adecuadamente el ejercicio de los derechos políticos y a instituir un recurso efectivo y rápido para la protección de los mismos.³⁶

En 2008, ya con el PAN en el poder, la CoIDH instruyó al Estado mexicano a:

[...] 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.³⁷

Asimismo, la CIDH, en su informe de 1998 sobre su visita a México, señalaba parte de la problemática que el señor Castañeda planteaba:

³⁵ Véase Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1989-1990, Resolución Núm. 01/90, Casos 9768, 9780 y 9828 (México), 17 de mayo de 1990.

³⁶ *Ibid.*, párrafos 101-102.

³⁷ Caso *Castañeda*, *op. cit.*, nota 1, párrafo 231.

445. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una obligación y un derecho de los ciudadanos mexicanos, el votar y ser votado. También señala cuáles son los requisitos que los ciudadanos deben cubrir para aspirar a algún puesto de representación popular. Entre éstos no figura el de ser postulado por algún partido político. Sin embargo, la ley reglamentaria, es decir el Cofipe, señala en su artículo 175, inciso 1, que “corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.

446. En estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

[...]

449. Así pues, sólo los partidos pueden presentar candidatos, y sólo ellos pueden interponer recursos electorales, excepción hecha del recurso de revisión. En consecuencia, la misma legislación electoral mexicana actual no permite al ciudadano ejercer los recursos en materia electoral, limitándole este derecho sólo al recurso de revisión.³⁸

En dicho informe de 1998 la CIDH también hacía prácticamente las mismas recomendaciones: “Que [el Estado mexicano] adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más y amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia”.³⁹

Sobre esta recomendación pareciera claro que las candidaturas independientes sería una de las maneras en que mejor se puede cumplir con la misma. Obviamente, muchas cosas han cambiado desde entonces pero, en esencia, los motivos que dieron origen a la petición y condena del Estado mexicano aún perviven.

³⁸ CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, 24 de septiembre de 1998.

³⁹ *Ibid.*, párrafo 502.

Desafortunadamente la CoIDH no tomó en cuenta estos hechos que demuestran que el Estado mexicano ha estado en falta desde hace mucho tiempo y que ponen en el centro del debate a las candidaturas independientes.

Los peticionarios de ayer se han convertido en autoridad hoy y, sin embargo, dos décadas después, en México aún arrastramos serias deficiencias en nuestro sistema de protección.

Por otra parte, es importante indicar que fue un buen signo que el juez *ad hoc* de México, Von Wobeser Hoepfner, no haya realizado ninguna opinión individual, esto le da más fuerza a la sentencia de la Corte. Hubiera sido mejor que el Estado mexicano no nombrara a juez *ad hoc* alguno porque, en nuestra opinión, prejuzga la imparcialidad e independencia del órgano jurisdiccional al cual se está sometiendo. Además, deja en total desventaja a la presunta víctima, quien no tiene el mismo derecho de nombrar a un juez. Si bien esta práctica de los jueces *ad hoc* se encuentra muy arraigada entre los Estados y en un momento dado hasta puede encontrarse una cierta justificación para ello, en materia de derechos humanos resulta desproporcional e injusta y rompe completamente con el principio de equidad entre las partes.⁴⁰

Finalmente, es importante hacer notar que la Secretaría de Relaciones Exteriores, en nombre del Estado mexicano, reconoció el carácter definitivo e inapelable de la sentencia de la CoIDH (artículo 67 de la CADH) y que reiteró su compromiso con la CoIDH. Sin embargo, le faltó indicar de manera expresa que cumplirá con dicha sentencia (artículo 68 de la CADH).⁴¹ Este último aspecto es fundamental, porque si bien se prevé que en el caso del señor Castañeda el Estado mexicano cumplirá sin mayores problemas con la sentencia, habrá que estar atentos con lo que ocurra en otros casos en contra de México aún pendientes ante la CoIDH.

⁴⁰ En sentido será muy interesante lo que diga la CoIDH respecto de la solicitud de opinión consultiva presentada el pasado 14 de agosto, por la República de Argentina, sobre la "interpretación del artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en relación con "la figura del juez *ad hoc* y la igualdad de armas en el proceso ante la Corte Interamericana en el contexto de un caso originado en una petición individual", así como respecto de "la nacionalidad de los magistrados [del Tribunal] y el derecho a un juez independiente e imparcial".

⁴¹ Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado 244, Caso 12.535 Jorge Castañeda Gutman, 2 de septiembre de 2008.