



---

Recepción de tratados  
internacionales sobre  
la protección de los  
derechos político-  
electorales del ciudadano;  
su interpretación desde una  
postura garantista

SAÚL MANDUJANO RUBIO



Recepción de tratados internacionales sobre la protección  
de los derechos político-electorales del ciudadano;  
su interpretación desde una postura garantista

Saúl Mandujano Rubio

Serie Breviarios de Cultura Política Democrática No. 5

Primera Edición, 2008

D.R. © 2008 Instituto Electoral del Estado de México,  
Paseo Tollocan No. 944, Col. Santa Ana Tlalpatitlán,  
Toluca, México. C.P. 50160

ISBN 970-9785-62-1 (Serie)

ISBN 970-9785-80-X

El contenido de este documento, los juicios y afirmaciones en él expresados  
son total y completa responsabilidad del autor, y el Instituto Electoral del  
Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

**Publicación de distribución gratuita**



---

Recepción de tratados internacionales  
sobre la protección de los derechos  
político-electorales del ciudadano;  
su interpretación desde una postura garantista

SAÚL MANDUJANO RUBIO





## Introducción

Conceptualizados como aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, los derechos fundamentales también comprenden al conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política, es decir, a los derechos políticos.

De cierta tradición en el derecho internacional, el tema de los derechos de las personas, en cualquiera de sus acepciones, derechos humanos o derechos fundamentales, ha mostrado una dinámica superior a la prevista en el ámbito interno. Elemento fundamental del desarrollo humano, la participación política ha sido incorporada en los tratados sobre derechos humanos. Hoy se reconoce que una participación política democrática, requiere algo más que las elecciones de los gobiernos. Una política verdaderamente democrática, necesita derechos civiles y políticos que abran la puerta a una participación real.

Como reflejo de la mayor importancia atribuida a los derechos humanos en todo el mundo, el número de países que han ratificado los principales convenios y pactos en la materia ha aumentado de forma

espectacular. Sin embargo, lejos de quedar agotado el esfuerzo por afianzar la protección jurídica internacional de los derechos fundamentales, mediante la adopción de convenios internacionales, las actividades también se dirigen a promover la cooperación internacional y estimular el desarrollo de nuevas normas, además de responder a violaciones graves de derechos humanos y tomar medidas para prevenirlas.

Habiendo dado pasos significativos a un sistema más amplio de recepción del derecho internacional, los tratados sobre derechos político-electorales del ciudadano están plenamente incorporados a nuestro sistema jurídico. Dado que no se emplea el método de incorporación por conversión, considerando la naturaleza autoaplicativa de esta clase de convenios, es indiscutible que se convierten en fuente directa del derecho nacional. Cuando nuestro máximo tribunal abandona la interpretación meramente gramatical de la Constitución y considera como constitucionales los tratados que obligan a ampliar la esfera de libertades de los gobernados, abona irremediabilmente a la inserción del derecho internacional en el sistema jurídico interno.

Desde cierta perspectiva, las fronteras tradicionales entre lo interno y externo han comenzado a diluirse. Dando por hecho el replanteamiento del papel que corresponde al derecho internacional y el mecanismo de recepción de los instrumentos internacionales en el derecho mexicano, es dable afirmar que los tratados, además de constituir normas jurídicas válidas para el Estado en el plano internacional, se convierten también en normas jurídicas aplicables en el plano interno, englobando los ámbitos federal y local.

Sin escatimar que el peso específico de los tratados en el derecho mexicano es cada vez mayor, admitida la jerarquía superior de los tratados sobre la legislación

interna, cobra especial significado el tema relativo a los amplios márgenes de interpretación de la norma convencional. Efectivamente, resultado de complejas negociaciones internacionales que pudieran dejar ambivalencia en el texto, la aplicación de los tratados, dado su lenguaje y estructura, suscita desafíos adicionales a los que implica el derecho interno. Por otro lado, no todos los tratados son iguales respecto a sus contenidos materiales, circunstancia que habrá de tomarse en cuenta.

Se habla de recepción de las normas y obligaciones internacionales, cuando sus efectos trascienden las relaciones interestatales, reclamando la actuación de los órganos internos del Estado. Se trata de asimilar aquella norma que no fue elaborada por el Legislativo nacional o local, en la medida que lo permite el derecho preexistente. El derecho nacional incorpora así al ordenamiento jurídico una norma hasta cierto punto extraña, proceso que suele enriquecer al sistema normativo. Una vez incorporadas las normas internacionales al ordenamiento interno, son de aplicación inmediata por los órganos del Estado, ya sean judiciales o de administración, cuando se trate de normas autoaplicativas, es decir, que no requieran al efecto medidas normativas de desarrollo, situación especial de los tratados que reconocen derechos en favor de los particulares. En este caso, las normas convencionales gozarán de eficacia directa, pudiendo invocarse ante los órganos estatales, sin perjuicio de la obligación que incumbe a éstos para aplicarlas de oficio.

No se trata de imitar lo acontecido en otras naciones, sino afirmar que la apertura jurídica de nuestro país y la plena incorporación de las normas convencionales al derecho interno, exigen una nueva actitud de los órganos jurisdiccionales. Dada la estrecha relación entre derecho internacional y derecho interno, de modo

particular en lo concerniente a los derechos humanos, se debe promover un nuevo modelo de juez y de jurista, acorde con los avances logrados en ese ámbito y, por supuesto, con la extensión y potencialización de los derechos político-electorales del ciudadano. Es menester insistir en erradicar la cómoda posición de ceñirse sólo a las disposiciones del derecho conocido y vencer los temores de invocar la norma internacional.

Ante la indiferencia de los órganos jurisdiccionales, respecto a la aplicación de tratados a casos particulares, sin que medie petición del interesado, habría de advertir que el papel del juzgador no debe limitarse a dar cuenta del derecho conocido, su compromiso va más allá de invocar sólo las disposiciones con las que se encuentra familiarizado. Sentadas las bases según las cuales se admite que los tratados reconozcan derechos subjetivos a la persona, suponiendo que la protección y respeto de los mencionados derechos depende en forma considerable de la actuación desplegada por los jueces nacionales, ya va siendo hora de que asuman con responsabilidad esa obligación.

Estimando que la consagración de derechos fundamentales puede ser más completa en las convenciones internacionales, considerando el carácter expansivo de esos derechos, lo dispuesto en la norma internacional puede resultar complementario de lo previsto en las disposiciones nacionales, debiendo aplicarse en favor de las personas la norma de mayor beneficio. Precisamente por lo anterior, al dirimir controversias sobre los derechos político-electorales del ciudadano, la autoridad jurisdiccional habrá de invocar la aplicación de los tratados, aún sin solicitud expresa del particular, cuando así proceda.

Tendencia identificada tanto en los ordenamientos jurídicos como en la interpretación correspondiente,

ahora se apunta a lograr la mayor libertad posible en el ejercicio de los derechos fundamentales, de manera que las autoridades judiciales deben resolver siempre mediante la aplicación de la norma que mejor proteja esa libertad. Si es en los tratados donde se ha potencializado el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano, el juzgador debe recurrir a la aplicación sistemática de los mismos, aún cuando en el caso particular no sean invocados por los gobernados.

Partiendo de la incuestionable incorporación de los tratados al derecho mexicano, asumiendo que en el ámbito de los derechos fundamentales debe invocarse la norma que potencialice el ejercicio de esos derechos subjetivos, en el presente trabajo de investigación se insiste en demandar una nueva actitud de los órganos jurisdiccionales, la cual haga realidad la aplicación de las normas convencionales a casos particulares. Igualmente, vincular la interpretación de los tratados sobre derechos político-electorales del ciudadano con la corriente garantista, obedece a la necesidad de ofrecer un modelo de aplicación que permita asegurar el ejercicio pleno de esas prerrogativas. Queda claro que a través de este criterio de interpretación, los alcances de la protección internacional sobre los derechos ciudadanos se hacen más evidentes.





## Capítulo I.

# Recepción de los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano

### 1.1. EL CARÁCTER CONVENCIONAL Y LOS MODOS DE FORMACIÓN DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL

Como todo ordenamiento jurídico, el derecho internacional es un sistema en constante transformación. En su desarrollo, en la medida que trata de adaptarse a la dinámica de los distintos actores de la sociedad internacional, se han incorporado, tanto en su estructura teórica como institucional, nuevos elementos de análisis. Cada vez más, nuevas situaciones y fenómenos que se presentan en la comunidad internacional reclaman para sí un tratamiento jurídico.

Entre los cambios trascendentales de la disciplina, no obstante conservar sus principios fundamentales, destaca el reconocer nuevos sujetos y situaciones, como la creciente internacionalización de los derechos humanos. Ante tal panorama, ha debido ampliar su campo de aplicación hacia otros ámbitos. La idea tradicional de las fuentes del derecho internacional no ha sido la excepción.

Efectivamente, el orden internacional actual no constituye un sistema cerrado, donde exista un número determinado y limitado de modos de creación de las normas jurídicas. El derecho internacional contemporáneo ha recurrido a nuevos procesos de creación normativa, proponiendo un cambio de paradigma en la concepción general del orden jurídico internacional que se adapte a un mundo cada vez más interdependiente y globalizado. Un nuevo modelo de pensar al derecho internacional, que considere la existencia de fenómenos jurídicos caracterizados por carecer de fuerza vinculante, aunque no carentes de efectos jurídicos o al menos con cierta relevancia jurídica, como el denominado *soft law* (Del Toro, 2006: 3).

En estricto sentido, en el derecho internacional existe el principio de que el consentimiento amplio de los Estados genera reglas de aplicación general. Una regla de derecho internacional, es aquella que ha sido aceptada como tal por la comunidad internacional, siendo los tratados y la costumbre las fuentes principales, aunque no necesariamente las únicas formas de creación de derechos y obligaciones internacionales. A pesar de la transformación en los modos de creación de la norma jurídica internacional, el tratado sigue representando el eslabón más sólido. Tal como lo señala Mohammed Bedjaoui, el tratado constituye la columna vertebral del entramado jurídico internacional (Bedjaoui, 1979: 32).

Según lo describe la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, artículo 2, inciso a), se entiende por tratado "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular". Elemento de existencia, el consentimiento representa el nexo o vínculo entre los Estados Partes, de ahí el principio ex

*consensu advenit vinculum*, en cierto modo reconocido en el preámbulo de la Convención.

Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe, según lo establece el artículo 26 de la Convención de Viena, precepto donde se recoge el principio *pacta sunt servanda*. En efecto, una vez manifestado el consentimiento en obligarse y satisfechas las condiciones para su entrada en vigor, el tratado surte efectos entre las partes, dando lugar a la obligación de cumplirlo. Precisamente, es el carácter vinculante, la circunstancia que brinda a los tratados la cualidad para ser considerados la fuente más idónea en la formación de la normativa internacional.

Cada Estado es libre de manifestar su consentimiento en obligarse de la manera más pertinente, ya sea mediante la firma, ratificación, aceptación, aprobación, o en cualquier otra forma que hubiere convenido. Previo a la decisión de obligarse, el texto del tratado debe ser adoptado como auténtico y definitivo, a través del procedimiento que se prescriba en él o que convengan los Estados que hayan participado en su elaboración. A falta de tal procedimiento, mediante la firma, la firma *ad referendum* o la rúbrica puesta por los representantes de esos Estados en el texto del tratado. En el caso de nuestro país, la práctica usual es firmar *ad referendum* debido a que la celebración del tratado debe ser sometida a la aprobación del Senado, antes de que el Ejecutivo manifieste el consentimiento de obligarse a través de la ratificación.

Conforme lo establece el artículo 46 de la Convención de Viena, el hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado, haya sido manifestado en violación a una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados, sólo podrá ser alegado por dicho

Estado como vicio de su consentimiento, cuando esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental. Una violación es manifiesta, si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

De acuerdo con el precepto invocado, para alegar vicios en el consentimiento de un Estado al obligarse por un tratado, deben reunirse los siguientes elementos:

- Que el consentimiento haya sido manifestado en violación a una disposición de su derecho de importancia fundamental, pudiendo tratarse o no de normas constitucionales. La valoración de si son fundamentales corresponde a la instancia competente a nivel interno.
- Que esa disposición de derecho interno concierna a la competencia para celebrar tratados.
- Que esa violación sea manifiesta o resulte objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe (Becerra, 2006: 114).

Habiendo precisado que nuestro país adopta el texto de un tratado mediante la firma *ad referendum*, es práctica usual que México otorga plenos poderes restringidos para quien ostente la representación en la celebración de un tratado internacional. Es decir, el plenipotenciario mexicano sólo puede intervenir en la negociación de un tratado y adoptar su texto, sin estar facultado para manifestar el consentimiento en obligarse, pues la ratificación, entendida como “el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado”, según lo establece el artículo 2, inciso

b) de la Convención de Viena, corresponde ejercerla al Ejecutivo de la Unión. En otras palabras, conforme la práctica usual de nuestro país, existiría vicio en el consentimiento si la voluntad de obligarse se externara contraviniendo lo dispuesto en la Constitución y apartándose de esa práctica, haciendo caso omiso de la restricción específica de los plenos poderes, pasando por alto la firma *ad referendum* y la aprobación previa del Senado.

Podrá reclamarse la nulidad de un tratado, cuando la parte ofendida alegue la existencia de un vicio en su consentimiento. En el supuesto descrito, si la voluntad de obligarse se expresa en contravención a la práctica usual y a una norma de importancia fundamental, como lo sería la Constitución Política. Es decir, un tratado sería nulo si el consentimiento en obligarse no fuera manifestado por el Ejecutivo, previa aprobación del Senado. En nuestro país, la celebración de los tratados es una facultad del Presidente y sólo él puede ratificarlos, toda vez que el Senado carece de atribuciones para suscribir un tratado o convenio internacional.

Cuando un Estado ratifica un tratado, asume la obligación de cumplirlo de buena fe, una vez que entre en vigor. Previsto en el artículo 27 de la Convención de Viena, una Parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46, precepto que ya fue motivo de comentario. Salvaguardando la obligatoriedad de un acuerdo internacional, la Convención de Viena hace prevalecer las normas convencionales internacionales sobre las disposiciones de derecho interno. La posición no podría ser otra, pues de lo contrario quedaría en entredicho el carácter obligatorio del tratado, si estuviere supeditado a una norma nacional. En tal supuesto, el acuerdo de

voluntades entre entes soberanos estaría a la deriva de un acto discrecional, dado que el derecho interno responde a una sola voluntad soberana.

Considerando el ámbito de aplicación de los acuerdos internacionales, tiene lógica que la Convención de Viena no admita dispensar su incumplimiento, alegando disposiciones de derecho interno. Ahora bien, el hecho de que se disponga, en el plano internacional, la preeminencia de los tratados, no significa que su inserción al derecho nacional deba hacerse bajo las mismas circunstancias, pues corresponde a los ordenamientos nacionales hacerla de manera pertinente.

A fin de cuentas órdenes jurídicos diferentes, el derecho internacional y el derecho interno obedecen a categorías distintas de sujetos y fuentes. Sin embargo, una vez que un tratado internacional se ha realizado conforme lo establece la Constitución y apegado a las normas internacionales que rigen su celebración, obliga a su cumplimiento, incorporándose incuestionablemente al orden jurídico nacional. En efecto, cuando un Estado federal celebra válidamente un tratado, éste es obligatorio para sus partes, es decir, para sus "entidades federativas" o cualquiera que sea su denominación, a menos que la Constitución federal las exima de cumplir con los tratados celebrados en esferas específicas, situación en la cual el Estado tendría el deber de incluir en sus tratados una "cláusula federal" (Becerra, 2006: 107).

## 1.2. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA DE RECEPCIÓN DE LOS TRATADOS EN EL DERECHO INTERNO

Dentro del sistema constitucional mexicano, artículo 40, la organización del Estado se realiza bajo los principios de una "República representativa y democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo

concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación". Esto significa que existe una división vertical de poderes, con relación a la distribución del poder entre la Federación y los estados.

Atendiendo estos postulados, en las relaciones internacionales y el sistema de recepción del derecho internacional, se delinea la postura del Estado mexicano. En principio, la Federación se reserva para su ejercicio la posibilidad de realizar tratados y de obligar internacionalmente al Estado, según se desprende del artículo 117 constitucional, fracción I, donde se establece que los Estados no pueden en ningún caso "Celebrar alianza, tratado o coalición con otros Estados ni con las potencias extranjeras".

Interpretado sistemáticamente el precepto, con relación directa a los artículos 40 y 124 constitucionales, el ejercicio de la soberanía en su aspecto internacional queda reservado a la Federación. Corresponde a los estados el ejercicio de la soberanía en lo concerniente a su régimen interior, es decir, gozan de autonomía política, jurídica y económica, pero carecen de la posibilidad para celebrar tratados. Cabe aclarar que en la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, a través de los denominados acuerdos interinstitucionales, se les otorga a diferentes dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal, la facultad de celebrar esta clase de acuerdos, cuando en nuestra Constitución no se contempla excepción alguna a lo prescrito en la fracción I del artículo 117. Dicho de otra manera, es clara la prohibición a los estados de celebrar tratados o convenios internacionales.

Siendo la máxima autoridad en materia de tratados internacionales, corresponde al Titular del Poder Ejecutivo, artículo 89 constitucional, fracción X, la facultad de "Dirigir la política exterior y celebrar

tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado". Sin embargo, dicha facultad no puede ejercerse irrestrictamente, pues está limitada por el contrapeso que significa la intervención del Senado. Previo a la manifestación del consentimiento del Estado para obligarse en un tratado, el Ejecutivo debe recabar la aprobación del órgano parlamentario, quien tiene la facultad discrecional de negarla. Ante tal supuesto, el Ejecutivo no podrá ratificar el tratado, pues la Constitución no prevé que pueda dispensarse la aprobación del Senado.

Habiendo adoptado un sistema rígido en la distribución de competencias entre la Federación y los estados, donde los ámbitos respectivos están claramente separados, en nuestra República Federal las cámaras que integran el Poder Legislativo combinan el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de Diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular, y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada Estado, representa el elemento federativo. Como órgano del Estado, el Senado tiene doble naturaleza, por un lado, participa en la formación de leyes y, por otro, analiza la política exterior desarrollada por el Ejecutivo y aprueba los tratados internacionales. En el proceso de celebración y aprobación de los tratados, el Senado interviene, al igual que el presidente, como representante del Estado (Perezcano, 2007: 16).

Cuestión atinente a la organización del Estado, la distribución de competencias debe estar determinada por la Constitución. En tal sentido, la "materia internacional" puede considerarse como una competencia federal, estimando que el Ejecutivo y

el Senado intervienen como órganos del Estado, en el desempeño de las facultades específicas que la Constitución les ha otorgado. Consecuentemente, si en la celebración y aprobación de un tratado, se cumplen cabalmente las facultades conferidas a los órganos involucrados, es cierto que los tratados obligan a la nación en su conjunto.

Similar a lo previsto en países como España y Francia, una vez celebrados los tratados, debe procederse a su publicación. De acuerdo con lo indicado en la Ley del Diario Oficial de la Federación, artículo 3, fracción IV, serán materia de publicación los tratados celebrados por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Bajo esa perspectiva, la publicación es una condición de eficacia de los tratados sobre el plano interno, no obstante, la entrada en vigor se rige por lo dispuesto en el propio tratado o lo convenido por las partes. Un tratado publicado en el Diario Oficial entra en vigor hasta el momento en que lo está internacionalmente.

A diferencia de que lo sucede en Canadá, donde la introducción del derecho internacional al derecho interno, amerita de una legislación que lo ponga en vigor, en nuestro país esa condición no es requerida. En el sistema canadiense, se toma en cuenta si la norma internacional adoptada es convencional o consuetudinaria. En el primer caso, se sigue el sistema dualista, mientras que en el segundo se aplica el sistema monista con primacía del derecho canadiense. Un tratado debidamente firmado y ratificado por Canadá, lo obliga en el ámbito internacional, pero no por eso constituye una fuente del derecho interno. Es indispensable que el tratado sea recibido por una legislación que lo ponga en vigor. Excepto cuando se trate de los tratados llamados prerrogativas, como los tratados de paz (Trejo, 2006: 25).

Se habla de recepción de las normas y obligaciones internacionales, cuando sus efectos trascienden las relaciones interestatales, reclamando la actuación de los órganos internos del Estado. Se trata de asimilar aquella norma que no fue elaborada por el Legislativo nacional o local, en la medida que lo permite el derecho preexistente. El derecho nacional incorpora al ordenamiento jurídico una norma hasta cierto punto extraña, proceso que suele enriquecer al sistema normativo.

Lograr la vinculación de los órganos internos estatales al derecho internacional, depende de que éste se encuentre incorporado o no al derecho interno del Estado. Desde cierta perspectiva, los derechos estatales conciben la recepción de los tratados básicamente de dos formas: previa transformación mediante un acto formal de producción normativa interna, ya sea ley o decreto (régimen de recepción especial) o a través de su incorporación inmediata desde que el tratado es internacionalmente obligatorio, exigiendo eventualmente el acto material de su publicación oficial (régimen de recepción automática). En la adopción del régimen influyen factores de diversa naturaleza, como suele ser la participación o no de las Cámaras legislativas en la celebración de los tratados. Dado que el Senado interviene por conducto de la aprobación, previa a la ratificación del Ejecutivo, nuestro país adopta la recepción automática.

Bajo cierta óptica, para ser fuente directa de derecho interno, el tratado debe ser recibido en el ordenamiento jurídico nacional, en su calidad de tratado. Si es recibido mediante el método de conversión o método transformador, se puede afirmar que el tratado no es fuente de derecho interno. Consiste el método transformador, en que el tratado, para tener fuerza obligatoria en el ámbito interno, debe convertirse en una fuente jurídica estatal. Se dicta una ley que declara

fundamentalmente que el tratado, que forma parte de la ley, tendrá fuerza obligatoria. Mediante la entrada en vigor de la ley que lo ampara e introduce, adquiere fuerza de ley el contenido del tratado, pero no fuerza propia, sino fuerza derivada de la ley introductoria. Bajo tal supuesto, el tratado se desnaturaliza y se transforma en otra figura jurídica (Precht, 1967: 1).

Aún cuando es difícil unificar la posición sobre la relación entre derecho internacional y derecho interno, existe una opinión mayoritaria en el sentido de que la única forma para que un tratado sea fuente de derecho interno, es su incorporación global y automática. Conforme lo indica Adolfo Merkl, “si las disposiciones jurídico-materiales de un tratado deben adquirir otra forma jurídica para tener eficacia dentro del Estado, esto significa que el tratado en cuanto tal carece de la categoría de fuente jurídica” (Precht, 1967: 2). De lo contrario, si se admite que un tratado debe ser promulgado y publicado, aún cuando esto se haga mediante decreto, debiera deducirse que el acto no lo desnaturaliza, pues el contenido del tratado no amerita de una ley que lo declare obligatorio.

Una vez incorporadas las normas internacionales al ordenamiento interno, son de aplicación inmediata por los órganos del Estado, ya sean judiciales o de administración, cuando se trate de normas autoaplicativas (self-executing), es decir, que no requieran al efecto medidas normativas de desarrollo, situación especial de los tratados que reconocen derechos en favor de los particulares. En este caso, las normas convencionales gozarán de eficacia directa, pudiendo invocarse ante los órganos estatales, sin perjuicio de la obligación que incumbe a éstos para aplicarlas de oficio. La eficacia directa de una norma u obligación internacional opera normalmente en las relaciones entre el particular y el Estado (eficacia vertical), aunque pudiera llegar a darse en las relaciones entre particulares (eficacia horizontal) (Trejo, 2006: 9).

Existen tratados cuya aplicación no deviene de la manifestación del consentimiento en obligarse, sino que está supeditada a la emanación de leyes o disposiciones pertinentes. Cuando la norma convencional no es autoaplicativa (non self-executing), la obligación de cumplirla deberá esperar a poner en marcha los procesos de producción normativa interna que aseguren la ejecución de las obligaciones que deriven de ella. Las normas internacionales no autoaplicativas, imponen obligaciones que un Estado sólo puede satisfacer mediante un hacer legislativo o reglamentario. El objeto de estas normas y obligaciones es, precisamente, que las partes legislen en una dirección determinada, imponiendo igualmente al efecto una obligación de resultado.

Siempre es relevante analizar si el tratado celebrado es o no autoaplicativo. En el primer caso, la obligatoriedad del tratado para los órganos del Estado no dependerá de una ley que determine su aplicación. Si el tratado trae una obligación de legislar en determinado sentido, habrá responsabilidad internacional, si no se hace. Ante tal responsabilidad, corresponde al legislador dar cumplimiento a la obligación asumida. Sobre este tema, el Magistrado Armando Maitret realizó interesantes consideraciones en el coloquio "Los nuevos desafíos de la procuración e impartición de la justicia electoral", celebrado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el mes de noviembre de 2007.

Aún cuando en principio se supone que habrá de existir congruencia, cabe la posibilidad de que la norma convencional no coincida con las disposiciones de derecho interno de origen legislativo. Al respecto, se han adoptado diferentes posturas; aquellas nacionalistas que destacan la preeminencia de la norma nacional sobre la internacional y las internacionalistas que hacen prevalecer la norma convencional sobre la de origen interno. Sólo a manera de referencia, en el supuesto de

que el tratado sea autoaplicativo y exista duda sobre su aplicación respecto a leyes del Congreso, un criterio de interpretación, como lo postula Vázquez Pando, sería considerar que el tratado es una norma especial que se aplica en los casos a que se refiere, frente a la norma general, la ley del Congreso, la cual se aplicará en todos los demás (Perezcano, 2007: 14).

### 1.3. RECEPCIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL DERECHO MEXICANO Y LA CUESTIÓN DE SU JERARQUÍA

Punto toral en la comprensión del sistema constitucional mexicano de recepción del derecho internacional, es sin duda el artículo 133. Tradicionalmente, en la doctrina del derecho constitucional, se ha hablado que este artículo prescribe una jerarquía de las normas en el ámbito nacional. De acuerdo con el precepto, se establece que la Constitución representa el ordenamiento jurídico de más alto valor, seguida por las leyes constitucionales y los tratados.

Artículo 133. Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o leyes de los estados.

Afirmar que el dispositivo constitucional presenta un orden jerárquico, no es suficiente para responder a las hipótesis que se plantean respecto de la relación entre derecho interno y derecho internacional. Esta debilidad se manifiesta más, cuando la doctrina trata de explicar el lugar del derecho internacional en el orden jurídico

interno. En efecto, interpretar que el artículo establece una jerarquía constitucional, ha generado interminables discusiones sobre el lugar de los tratados en esa “pirámide” normativa.

Indudablemente, la Constitución es la norma suprema al interior del Estado mexicano, ya que la normatividad reglamentaria así como los tratados deben estar de acuerdo con la misma; cumpliéndose este requisito las leyes del Congreso de la Unión y los tratados son la “ley suprema de toda la Unión”. Hasta hace algunos años, se sostenía la tesis de que en la jerarquía de las normas en el orden jurídico nacional, tanto las leyes que emanen de la Constitución, como los tratados internacionales, ocupaban, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución.

Nuestro máximo órgano jurisdiccional, en octubre de 1999, abandonó la tesis de jurisprudencia vigente para sostener que los tratados se encuentran en un segundo plano, inmediatamente debajo de la Constitución y por encima del derecho federal y el local. Mediante la tesis 192,867, titulada “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal”, la Suprema Corte de Justicia resuelve –a su manera– el problema respecto a la interpretación del sistema de recepción del derecho internacional, previsto particularmente en los artículos constitucionales 133, 117, fracción I y 89, fracción X.

Destacando su importancia, la Corte abordó el sistema de recepción monista de los tratados internacionales en el derecho mexicano, de acuerdo con las más modernas tendencias del constitucionalismo de los últimos tiempos. Entre sus argumentos, manifiesta que los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas

las autoridades frente a la comunidad internacional. A la luz de su evolución histórica y el papel que desempeña nuestro país en la sociedad internacional, al interpretar el artículo 133 constitucional, la Corte desprende la mayor jerarquía de los tratados internacionales sobre la legislación federal. En la tesis se reconoce el hecho inobjetable de que la Constitución es la ley fundamental.

Desde la óptica de Manuel Becerra, la tesis rompe con sus antecedentes basándose, fundamentalmente, en dos razones. Por un lado, se asume que los tratados son un compromiso del Estado mexicano, contemplando un principio básico del derecho internacional, como es el cumplimiento de buena fe de todas las normas y obligaciones internacionales (*pacta sunt servanda*). Por otro, aludiendo a que la celebración de los tratados no está sujeta a la limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133, el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. El autor destaca que a través de los tratados en materia de derechos humanos, es posible extender la esfera de los derechos de los gobernados (Becerra, 2006: 70).

Reconocido constitucionalista, Jorge Carpizo manifiesta que la tesis es novedosa y representa un interesante punto de vista sobre la jerarquía de las normas en nuestro orden jurídico. Aún cuando está de acuerdo con sus conclusiones, no comparte todos los argumentos que la sustentan. El autor estima que, como la mayoría de sus antecesoras, es una mala lectura del artículo 133 constitucional. Según su punto de vista, no es posible tratar de ubicar el tratado internacional en nuestro orden jurídico, si no se examina el problema global

de la jerarquía de las normas en aquél. Al interpretar el precepto, debe hacerse en conexión con otras disposiciones constitucionales. Conforme su opinión, queda claro el significado y alcances de la expresión “las leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella”, si se logra comprobar y verificar que en nuestro orden constitucional la ley federal no priva sobre la local; es decir, entre ellas no existe una relación de jerarquía, porque precisamente en la Constitución, artículo 41, primer párrafo, se establece la competencia de los poderes federales y la de los Estados, poderes que deben ajustarse a dicha competencia. Luego entonces, en México no existe supremacía de la ley federal sobre la local (López-Ayllón, 2000: 10).

Insistiendo en el punto de vista del Doctor Carpizo, las leyes constitucionales y los tratados internacionales tienen la misma jerarquía normativa –y de acuerdo con el multicitado artículo 133– se encuentran en un nivel superior a las leyes federales y locales que se ubican en uno inferior, sin que entre ellas una prive sobre la otra. Cuando existe una aparente contradicción entre una ley federal y una local, el problema no es de jerarquía sino de competencia. Esa aparente contradicción, se resuelve preguntándose cuál es la autoridad competente para expedir esa ley de acuerdo con las disposiciones de la Constitución. Abundando en su comentario, menciona que la interpretación de la Corte respeta el recto sentido de diversos artículos de la Constitución, aún cuando los argumentos que la sostienen podrían, a final de cuentas, resumirse en una sola idea: tanto el tratado como la ley constitucional son normas de la unidad del Estado federal y no de alguno de los dos órdenes que integran a ese Estado federal; la federación y las entidades federativas.

A raíz de la interpretación de la Corte se revelan nuevos aspectos sobre la aplicación de los tratados en el derecho nacional, vinculados con su prevalencia y validez.

Una norma prevalece si se impone a otra, situación que se presenta cuando dos normas coexisten en el ordenamiento jurídico y una de ellas se aplica, ya sea por su especialidad o jerarquía jurídica. La primacía en la aplicación aparece cuando una norma es más apta que otra para regular una situación concreta (Muriá, 2008: 565). Bajo este supuesto, la norma que prevalece no anula a la otra, pues ambas disposiciones mantienen su vigencia. Por cuanto a su validez, la norma jurídica es válida si se observó cabalmente el proceso de creación, un tratado será válido cuando su celebración cumplió puntualmente las disposiciones constitucionales aplicables. Siendo válido el tratado, sus disposiciones prevalecen sobre las de orden federal y local, dado que se ubican en un segundo plano, sólo por debajo de la Constitución.

Después de algunos tropiezos en la interpretación del artículo 133 constitucional, la tesis de la Corte es armónica con la naturaleza que la propia ley fundamental señala a nuestro Estado federal, no obstante, el criterio de recepción de los tratados internacionales puede seguir causando problemas. A pesar de lo anterior, debe reconocerse que de otra manera no podría haber articulación entre dos sistemas normativos. Merece destacarse que aún queda campo para pronunciarse sobre la aplicación de las normas de derecho internacional, pues es el relativo a las de derecho interno sigue siendo el mismo. No basta el reconocimiento a la prevalencia y validez de las normas internacionales, pues de acuerdo con las pautas del propio derecho internacional, esa no es condición suficiente para tener aplicación en el sistema jurídico interno.

Sin escatimar que el peso específico de los tratados en el derecho mexicano es cada vez mayor, bajo el esquema definido por el criterio de la Corte, si bien la Constitución es la norma que da la pauta de validez para el derecho interno, tratándose del derecho internacional

sólo articula la aplicación de ese sistema, que ya es válido en el orden jurídico interno. Admitida la jerarquía superior de los tratados sobre la legislación interna, cobra especial significado el tema relativo a los amplios márgenes de interpretación de una norma convencional. Efectivamente, resultado de complejas negociaciones internacionales que pudieran dejar ambivalencia en el texto, la aplicación de los tratados, dado su lenguaje y estructura, suscita desafíos adicionales a los que implica el derecho interno. Por otro lado, no todos los tratados son iguales respecto a sus contenidos materiales, circunstancia que habrá de tomarse en cuenta (López-Ayllón, 2000: 18).

Ciertamente, celebrar un tratado sobre cualquier tópico, implica para el Estado el mismo compromiso de cumplirlo, no obstante, es incuestionable que un tratado sobre derechos humanos amerita una implementación en el ámbito interno de modo diferente. Según lo dispone el artículo 15 constitucional, no se autoriza la celebración de tratados en virtud de los cuales se alteren las garantías y derechos establecidos por la propia Constitución para el hombre y el ciudadano, sin embargo, derivado de una interpretación adecuada en favor de la extensión de los derechos humanos, puede darse el caso de convenios internacionales que amplíen las garantías individuales o sociales.

Atendiendo la finalidad de la disposición constitucional, resulta evidente que si el tratado obliga a ampliar la esfera de libertades de los gobernados o compromete al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio del ciudadano, la norma convencional debe estimarse de acuerdo con la Constitución, situación diversa de la que, por el contrario, merme la esfera de protección del gobernado. Postura sumamente trascendente, la posición de la Corte significa que a través de los tratados internacionales es posible ampliar la esfera

de los derechos de los gobernados. En esta hipótesis, la incorporación de las normas convencionales es automática, sin que medie una disposición legislativa.

Habiendo dado pasos significativos a un sistema de recepción del derecho internacional más amplio, los tratados sobre derechos político-electorales del ciudadano están plenamente incorporados a nuestro sistema jurídico. Dado que no se emplea el método de incorporación por conversión, es innecesaria la promulgación de una ley que dé carácter obligatorio a los tratados. Aunado a lo anterior, considerando la naturaleza autoaplicativa de esta clase de convenios, es indiscutible que se convierten en fuente directa del derecho nacional. Cuando la Corte abandona la interpretación meramente gramatical de la Constitución y considera como constitucionales los tratados que obligan a ampliar la esfera de libertades de los gobernados, abona irremediablemente a la inserción del derecho internacional en el sistema jurídico interno.

Desde cierta perspectiva, las fronteras tradicionales entre lo interno y externo han comenzado a diluirse. Dando por hecho el replanteamiento del papel que corresponde al derecho internacional y el mecanismo de recepción de los instrumentos internacionales en el derecho mexicano, es dable afirmar que los tratados, además de constituir normas jurídicas válidas para el Estado en el plano internacional, se convierten también en normas jurídicas aplicables en el plano interno, englobando los ámbitos federal y local. A manera de conclusión, podría plantearse que los tratados sobre derechos humanos estén al mismo nivel jerárquico de las disposiciones constitucionales.





## Capítulo II.

# Aplicación de los tratados sobre los derechos político-electoral del ciudadano; su interpretación desde una postura garantista

### 2.1. PRINCIPIO Y ORIENTACIÓN DE LA ACTIVIDAD JUDICIAL FRENTE A LA LEGALIDAD INTERNACIONAL

Existe una tendencia en las nuevas constituciones, sobre todo aquellas derivadas de una transición política, de ligarse con el marco jurídico internacional de los derechos humanos. A partir de entonces, también hay una corriente, aún no lo suficientemente fuerte, de que los tribunales constitucionales asimilen las convenciones internacionales en materia de derechos político-electoral. Incorporados indiscutiblemente al derecho interno, se requiere de los operadores del derecho para concluir la tarea de hacer viable su aplicación. Corresponde a los órganos jurisdiccionales materializar la aplicación de esos tratados en casos concretos.

Partiendo de la incorporación de los tratados al ordenamiento jurídico interno, es posible sostener que la legalidad internacional limita el ejercicio de las competencias que corresponden a las autoridades

públicas. En tal sentido, quien imparta justicia en la materia, habrá de considerar la aplicación de las normas que pertenecen al derecho internacional de los derechos humanos. A manera de ejemplo, los jueces colombianos, en sus providencias, deben aplicar lo dispuesto por las normas internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, sin importar su especialidad. Se trata, en esencia, de insistir en que la legalidad internacional es fuente del derecho interno. Adicionalmente, el principio de ejecución de buena fe de los tratados internacionales demanda una correcta y efectiva ejecución judicial, so pena de violar el principio *pacta sunt servanda*. De tal suerte, en una sentencia, un juez no debe desconocer lo prescrito por un instrumento internacional, estando obligado de aplicarlo al caso particular (Ramelli, 2004: 8).

Carece de sentido suscribir un tratado internacional sin el ánimo de cumplirlo, una obligación de esa naturaleza compromete al Estado y, en consecuencia, a sus autoridades. A modo de referencia, un convenio puede generar al Poder Legislativo el deber de elaborar ciertas leyes, a fin de responder al marco jurídico internacional. Cuando se adoptaron las convenciones internacionales contra la tortura, los Estados Partes debieron promulgar la legislación pertinente, una conducta contraria implicaba que la omisión del Legislativo se considerara un incumplimiento grave de una obligación internacional. Desde cierta óptica, la legalidad internacional se erige en un límite al poder de la configuración normativa de un Congreso. No obstante, con todo, la normatividad internacional no está llamada exclusivamente a cumplir una labor de límite al ejercicio de una competencia legislativa, sino que, de forma complementaria, puede ser considerada fundamento de la misma. En efecto, los tratados internacionales que deben ser ejecutados en el orden interno, para ser aplicables, requieren de un desarrollo legislativo.

Debidamente incorporadas al derecho interno, las normas internacionales están llamadas a cumplir idénticas funciones a las disposiciones de aquél, en el sentido de configurar el compromiso de aplicarlas a situaciones particulares. Así, la legalidad internacional podría imponer límites al ejercicio de la autoridad jurisdiccional y, al mismo tiempo, representar su fuente de competencia. Bajo tal contexto, es considerado un incumplimiento la negativa de un órgano jurisdiccional de aplicar un tratado que ampare los derechos humanos, provocando con ello una evidente denegación de justicia. Con lo anterior, queda claro que las situaciones susceptibles de estimarse incumplimiento a las obligaciones internacionales, no se limitan a la actuación del Poder Ejecutivo.

A mayor abundamiento, una garantía de un tratado internacional, además de haber sido incorporada como una garantía general, podría estar implementada en una ley especial. De hecho, en opinión de Roland Bank, después de la recepción de un tratado de derechos humanos, los derechos individuales contenidos se habrán de aplicar directamente en el sistema nacional, si son lo suficientemente concretos (Bank, 2003: 28).

Insistiendo en el tema de la actividad judicial frente a la legalidad internacional, convendría citar el esfuerzo por contrarrestar el arraigado sentimiento territorialista de nuestro sistema jurídico. En enero de 1988, se produjo una importante reforma iusprivatista que introdujo cambios significativos en la aplicación del derecho extranjero en México. Por primera vez, se acotaba el territorialismo a ultranza que impedía cualquier remisión a las normas extranjeras. Consecuencia de la apertura en otros ámbitos, se decidió también abrir el sistema jurídico. A partir de entonces, tal como lo previene el artículo 12 del Código Civil Federal, se admite la posibilidad de que las leyes mexicanas remitan a la

aplicación de un derecho extranjero, circunstancia que puede derivar incluso de un tratado internacional.

**Artículo 12.** Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquéllos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando éstas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además, lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte.

Una vez impuesto el sistema mixto, en principio territorialista pero excepcionalmente abierto a la aplicación de normas extranjeras, nuestro sistema jurídico da mayor pauta para que los tratados y convenciones sean invocados, incluso cuando de ellos se desprenda la remisión al derecho extranjero. Sin embargo, una inclinación doméstica sigue permeando el ánimo del juzgador, dado que a lo largo de dos décadas la aplicación de tratados y del derecho extranjero es excepcional. A la fecha no ha logrado erradicarse el espíritu casero de los jueces mexicanos.

Resulta oportuno destacar el gran salto cualitativo que dio el derecho internacional a lo largo de los últimos años, al haber pasado de un derecho exclusivamente interestatal a uno cuyo protagonista es, cada vez más, el individuo. Base de esa transformación es admitir que los tratados reconocen derechos subjetivos a la persona, y al mismo tiempo, imponen obligaciones a las autoridades estatales, cuyo desconocimiento puede llegar a comprometer la responsabilidad del Estado. De hecho, éste es el fundamento teórico tanto del Derecho Internacional Humanitario como del derecho internacional de los derechos humanos (Ramelli, 2004: 10).

En ese orden de ideas, si bien es cierto que existen en el ámbito internacional diversas instancias jurisdiccionales

o cuasi-jurisdiccionales, ya sea de orden universal o regional, interesadas y ocupadas por el respeto a los derechos humanos, sin pasar por alto la existencia de algunos tribunales penales internacionales, es sabido que la protección y respeto de los mencionados derechos queda, en gran medida, en manos de los jueces nacionales. De poco sirve el cambio sustantivo del derecho internacional sin su consabida aplicación en el ámbito interno.

Volviendo al caso colombiano, los jueces se han visto ante la necesidad de interpretar y aplicar a casos concretos las normas y principios fundamentales del derecho internacional. En el país sudamericano se ha destacado el papel del juez de tutela. Concebida en términos generales como un mecanismo específico, directo, preferente y sumario de protección de los derechos constitucionales fundamentales, la acción de tutela se ha erigido, en los últimos años, no sólo como la institución procesal más importante para salvaguardar el goce de los derechos humanos en tiempos de paz, sino durante situaciones de conflicto armado interno. A raíz de la revisión de los fallos de tutela, las sentencias pronunciadas por la Corte Constitucional colombiana, guardan estrecha relación con la protección de los derechos subjetivos reconocidos a la persona por el derecho internacional.

En distinta medida, el juez de tutela hubo de recurrir en sus fallos a las normas convencionales, consuetudinarias y a los principios generales del derecho internacional, aunque dicho sea de paso, sus interpretaciones no siempre fueron las más afortunadas ni las más acordes con el fin último de la normatividad internacional. A pesar de ello, como resultado de esa labor hermenéutica, el juez constitucional ha sentado importante jurisprudencia sobre diversos asuntos vinculados con los derechos humanos y su protección internacional. Por fuerza de las

circunstancias, la acción de tutela se ha convertido en un medio judicial efectivo para proteger, de manera cautelar, el disfrute de ciertos derechos subjetivos reconocidos a los no combatientes por el Derecho Internacional Humanitario (Ramelli, 2004: 11).

Sin sugerir imitar lo acontecido en otras naciones, la apertura jurídica de nuestro país y la plena incorporación de las normas convencionales al derecho interno, exigen una nueva actitud de los órganos jurisdiccionales. Dada la estrecha relación entre derecho internacional y derecho interno, de modo particular en lo concerniente a los derechos humanos, se debe promover un nuevo modelo de juez y de jurista, acorde con los avances logrados en ese ámbito y, por supuesto, con la extensión y potencialización de los derechos político-electorales del ciudadano. Es menester insistir en erradicar la cómoda posición de ceñirse sólo a las disposiciones del derecho conocido y vencer los temores de invocar la norma internacional.

Principio elemental del derecho internacional, la reciprocidad compromete llevar a cabo una correcta instrumentación y aplicación de los tratados. Dicho principio implica incorporar al derecho interno los procedimientos y normas pertinentes para hacer viable la obligación internacional que se ha pactado, ello demanda del Legislativo y, por supuesto, del juzgador, una conducta cooperativa. Insistiendo con las referencias, en 1988 fue reformado el Código Federal de Procedimientos Civiles, dicha reforma incorporó el Libro Cuarto, dedicado a la Cooperación Procesal Internacional, cuya finalidad es materializar los esquemas de asistencia adecuados en la impartición de justicia. De esa manera, entre otros preceptos, el artículo 543 alude a los tratados internacionales, disponiendo la necesidad de ajustar las peticiones en materia de cooperación

judicial internacional a lo previsto en las convenciones internacionales de las que México sea parte.

**Artículo 543.** En los asuntos del orden federal, la cooperación judicial internacional se regirá por las disposiciones de este Libro y demás leyes aplicables, salvo lo dispuesto por los tratados y convenciones de los que México sea parte.

Quedando a deber en el tema de la reciprocidad, nuestro país ha demorado en diferentes ocasiones la implementación de aquellos procedimientos que hagan viable instrumentar adecuadamente los tratados y convenciones suscritos. Sobran ejemplos de convenios que hasta la fecha no cuentan con los procedimientos adecuados de instrumentación en el ámbito interno. De la misma manera, contribuye a esa falta de reciprocidad la conducta desplegada por los jueces mexicanos, dado el claro alejamiento a lo prescrito en los tratados internacionales.

Ante la indiferencia de los órganos jurisdiccionales, respecto a la aplicación de tratados a casos particulares, sin que medie petición del interesado, habría de advertir que el papel del juzgador no debe limitarse a dar cuenta del derecho conocido, su compromiso va más allá de invocar sólo las disposiciones con las que se encuentra familiarizado. Sentadas las bases según las cuales se admite que los tratados reconozcan derechos subjetivos a la persona, estimando que la protección y respeto de los mencionados derechos depende en forma considerable de la actuación desplegada por los jueces nacionales, ya va siendo hora de que asuman con responsabilidad esa obligación.

## 2.2. INVOCACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES FRENTE A LAS LIMITACIONES DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DEL CIUDADANO

De conformidad con el artículo 133 constitucional, los tratados forman parte del sistema jurídico nacional, razón por la cual sirven de sustento para dirimir controversias sometidas a la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales. Asimismo, considerando el criterio y los argumentos de la Suprema Corte de Justicia, al pronunciarse sobre la jerarquía de los tratados en el derecho mexicano, es dable sostener que los derechos fundamentales no están sometidos a la distribución de competencias del Estado Federal, por ende, cualquier norma, incluso de carácter internacional, puede preverlos, ampliarlos o complementarlos, estando toda autoridad en la obligación de respetarlos. Precisamente por ello, al resolver cuestiones sobre la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la autoridad jurisdiccional debe plantear la aplicación de los tratados, aún cuando no medie petición del interesado.

Relevante en el tema y punto de referencia, en el año de 2007, mediante la sentencia recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con el número de expediente SUP-JDC-695/2007, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizó una interesante interpretación acerca de los tratados sobre derechos fundamentales y su aplicación al caso concreto. Estimando el precedente, en el desarrollo del presente inciso, se reproducirán algunas de las consideraciones expresadas por ese órgano jurisdiccional.

A manera de antecedente, merece destacarse que en sesión ordinaria celebrada el día veintiséis de julio del año dos mil seis, el Consejo Electoral del Instituto Estatal

Electoral de Baja California, desahogó lo concerniente a la consulta ciudadana presentada por el representante del Partido Revolucionario Institucional, con relación a la procedencia del registro como candidato a gobernador del entonces Presidente Municipal de Tijuana, señor Jorge Hank Rohn, pese a lo dispuesto en el artículo 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Acerca de la interpretación del citado precepto constitucional, aprobada por mayoría de cuatro votos a favor y tres en contra, se sostuvo la procedencia del registro pertinente, considerando que no existía impedimento alguno. Inconforme con la determinación del órgano electoral administrativo, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de inconformidad. Mediante resolución de fecha once de diciembre del mismo año, el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California confirmó el acuerdo impugnado. En desacuerdo con dicha resolución, el Partido Acción Nacional promovió juicio de revisión constitucional, el cual fue desechado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al considerar que el partido actor carecía de interés jurídico, pues el acto no era determinante, razón por la cual no implicaba lesión a su esfera jurídica.

Previa solicitud de registro del convenio correspondiente, suscrito por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Estatal de Baja California, el veinte de abril del año dos mil siete, la coalición "Alianza para que Vivas Mejor" postuló como candidato a gobernador al ciudadano Jorge Hank Rohn. Conforme con la solicitud, el Consejo Electoral del Instituto Estatal Electoral aprobó el registro solicitado. Contra la determinación del Consejo, la coalición "Alianza por Baja California" interpuso recurso de inconformidad. El veintiuno de junio del año dos

mil siete, el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California revocó el acuerdo de registro emitido y ordenó a la coalición “Alianza para que Vivas Mejor” la sustitución de su candidato. Promoviendo juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el señor Jorge Hank Rohn se inconformó de la resolución local.

Revisando con cierto detenimiento los argumentos de la autoridad responsable, el Tribunal local manifestó que no pasa desapercibido el hecho de que nuestro país haya suscrito la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento donde se establece que todos los ciudadanos de los países miembros deben gozar del derecho y oportunidad de votar y ser votados; corresponde a la ley reglamentar su ejercicio exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente. No obstante, aludiendo al artículo 133 de la Constitución Federal, el organismo jurisdiccional sostuvo que los tratados suscritos por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, son ley suprema de toda la Unión siempre que estén de acuerdo con la misma, es decir, ubicados en un nivel jerárquico inferior, por lo que se estima que la regulación del derecho político-electoral de ser votado, prevista en la Constitución Política del Estado de Baja California, artículo 42, párrafo tercero, es congruente con las disposiciones constitucionales señaladas a lo largo de la resolución, concluyendo que es un dispositivo válido que debió ser acatado por la autoridad administrativa electoral local.

Estimando fundados los agravios de la parte actora en el juicio para la protección de los derechos político-electorales mencionado, la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación resolvió revocar la sentencia del veintiuno de junio del año dos mil siete, emitida por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial

del Estado de Baja California, confirmando el acuerdo de registro otorgado a favor de Jorge Hank Rohn. Al respecto, es prudente mencionar algunos pasajes de la sentencia federal. Por ejemplo, aquella parte donde se producen las siguientes consideraciones.

Efectivamente, conforme lo establece el artículo 41, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, son requisitos para ser Gobernador del Estado, no tener empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, en los organismos descentralizados municipales o estatales, o instituciones educativas públicas; salvo que se separen en forma provisional, noventa días antes del día de la elección; hipótesis normativa que se contrapone a lo que establece el párrafo tercero del artículo 42 del mismo ordenamiento constitucional, están impedidos para ser electos Gobernador del Estado, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Diputados Locales, Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores y Regidores de los Ayuntamientos durante el periodo para el que fueron electos; aún cuando se separen de sus cargos; con excepción de los suplentes siempre y cuando éstos no estuvieren ejerciendo el cargo.

Ciertamente, como lo advirtió el Pleno del Consejo Estatal Electoral responsable, existe un conflicto normativo entre lo dispuesto por la fracción VI, del artículo 41 y el párrafo tercero, del artículo 42, ambos de la Constitución Política del Estado, derivado de la posibilidad o imposibilidad para ser electo Gobernador del Estado.

**Artículo 42.** No podrán ser electos Gobernador del Estado: el Secretario General de Gobierno, los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el Procurador General de Justicia y los Secretarios y Directores del Poder Ejecutivo, salvo que se separen de sus cargos en forma definitiva, noventa días antes de la elección.

Aún sin expresar argumentaciones internacionalistas sobre la materia, en este apartado de la resolución la Sala Superior realiza algunas consideraciones preliminares, las cuales tienen mayor acento doméstico. Aludiendo a dispositivos constitucionales federales, manifiesta que la reciente reforma al artículo 55 constitucional, da pauta para que los Presidentes Municipales en ejercicio puedan competir como candidatos a cualquier otro cargo y, desde luego, al de Gobernador de su Estado, si se separan con anticipación de noventa días al día de la elección. Reforzando su consideración, se pone énfasis en lo contradictorio de la interpretación sesgada de la responsable, con la cual pretende aplicar el artículo 42 de la Constitución local, pasando por alto la reforma al artículo 55 de la Constitución federal. Precisamente, con base en la reciente modificación al precepto constitucional federal, se debe cambiar el criterio de aplicación de la Constitución local, para ser acorde con el principio de supremacía constitucional garantizado por el artículo 133 de la Carta Magna, tal como se desprende de una tesis de jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lograr la armonía del artículo 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Baja California, con el sistema jurídico nacional al cual pertenecen los tratados internacionales, amerita una interpretación funcional y sistemática del precepto, superando la aplicación gramatical del mismo. En lo que aquí interesa, la disposición local debió interpretarse en el sentido de que los presidentes municipales tienen oportunidad de registrarse y ser electos como gobernador de esa entidad, aún cuando no hubieran concluido el periodo para el cual fueron electos, por ende, debió estarse a lo dispuesto en el artículo 41 del mismo ordenamiento, en el sentido de que para el ejercicio de ese derecho, es suficiente la separación del cargo con noventa días

de anticipación a la jornada electoral. En la resolución reclamada, la autoridad responsable pretendió obtener una restricción genérica, al sostener que la Constitución permite limitaciones al derecho político-electoral de ser votado, cuando el ciudadano ocupe un cargo de elección popular y pretende acceder a uno diverso, sin embargo, tal principio general no puede ser obtenido del artículo 55, fracción V, segundo párrafo de la Constitución General, pues las restricciones deben ser interpretadas limitativamente y aplicadas exclusivamente a los casos concretos establecidos. En la especie, la autoridad responsable intentó obtener de una norma específica, un principio encaminado a limitar un derecho fundamental genérico, lo cual carece de sustento jurídico. A manera de conclusión, puede sostenerse que debe acudir al método de interpretación *in dubio pro homine* o *pro libértate*, el cual tiene como directriz favorecer la libertad en caso de duda, esto es, implica considerar a la libertad como uno de los valores de mayor significado en un estado de derecho, si se tiene en cuenta que los principios son la pieza más importante del sistema jurídico.

Diversas consideraciones pueden desprenderse de la resolución de referencia, una de ellas, es el poner atención a la vocación internacionalista de las constituciones locales. En efecto, no sólo corresponde al legislador federal recoger los compromisos derivados de los instrumentos internacionales, ya sea tratados o el denominado derecho derivado, la obligación también atañe a los Congresos estatales, quienes deben procurar la armonía entre las disposiciones locales y las normas convencionales. Un buen ejemplo de lo anterior, es la vinculación a normas internacionales prevista en la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Particularmente, sobre la aplicación de tratados en las resoluciones sobre derechos político-electorales del

ciudadano, es pertinente destacar algunos puntos. Comenzando por el principio, conviene retomar que tratándose de derechos fundamentales, es posible ubicarlos fuera de la competencia de las autoridades, en efecto, cuando la Constitución Federal reconoce las libertades y derechos, no lo hace sólo para la autoridad federal, sino que es extensivo a todas las demás autoridades en el ámbito de su competencia, por tal motivo, los derechos fundamentales pueden trascender aquellas relaciones de competencia, circunstancia que les da esa cualidad expansiva. Tales derechos, consagrados por una autoridad federal, pueden ser ampliados por las demás autoridades en sus ámbitos espacial y personal de validez.

Retomando la relación entre derecho internacional y derecho interno, puede señalarse que la Constitución permite que los derechos consagrados en el sistema jurídico nacional, se expendan mediante una protección más amplia de las normas internacionales, pues los derechos fundamentales sólo están protegidos contra cualquier restricción o suspensión, en términos de su artículo 1º, por lo tanto, a *contrario sensu*, se permite su ampliación, si se toma en cuenta que la Constitución establece exclusivamente un catálogo mínimo de derechos fundamentales, los cuales sirven de limitante a la autoridad, a fin de garantizar el desarrollo pleno del individuo en el contexto social, cuya dinámica conduce al reconocimiento de nuevos derechos fundamentales, razón por la cual, cualquier maximización de tales derechos, contribuye a cumplir de mejor manera ese fin social. Merece destacarse que la dinámica internacional en el reconocimiento de los derechos fundamentales, ha superado la que corresponde al derecho interno.

Dado que la consagración de derechos fundamentales puede ser más completa en las convenciones internacionales, estimando el carácter expansivo de

esos derechos, lo dispuesto en la norma internacional puede resultar complementario de lo previsto en las disposiciones nacionales, debiendo aplicarse en favor de las personas la norma de mayor beneficio. Precisamente por lo anterior, al dirimir controversias sobre los derechos político-electorales del ciudadano, la autoridad jurisdiccional habrá de invocar la aplicación de los tratados, aún sin solicitud expresa del particular, cuando así proceda.

Sostenida la obligación de recurrir a los tratados internacionales, corresponde al órgano jurisdiccional armonizar las disposiciones relacionadas con los derechos fundamentales, partiendo siempre del principio de potencializar los derechos reconocidos en el orden jurídico interno. Ahora bien, los derechos fundamentales de carácter político-electoral no son derechos absolutos o ilimitados, sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones, siempre que las previstas en la legislación no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o privativas de la esencia de cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional. La restricciones deben ser interpretadas, de tal manera, que garanticen el ejercicio efectivo de esos derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida de la permitida en la Constitución o en los propios tratados internacionales.

Cualquier condición que se imponga al ejercicio de los derechos político-electorales, habrá de basarse en calidades inherentes a la persona, así como en criterios objetivos y razonables, por tanto, dicho ejercicio no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación. Ahora bien, en todo caso, los requisitos o condiciones por las cuales se limiten los derechos políticos del ciudadano, deben establecerse a favor del interés general o del bien común, tal como se prevé en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país. Consecuentemente,

las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para el ejercicio de ese cúmulo de derechos, deben respetar su contenido esencial de acuerdo a lo previsto en la Constitución federal.

Resulta oportuno hacer referencia a las principales obligaciones contraídas por los Estados, frente a la comunidad internacional, respecto a los individuos sujetos a su jurisdicción. En tal sentido, puede citarse el artículo primero de la Convención Americana de los Derechos Humanos, adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en 1969, cuyo texto señala:

#### **Artículo 1.** Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Conforme a la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el precepto impone a los Estados Partes el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos, de tal modo, todo menoscabo que pueda ser atribuido, según lo dispuesto por el derecho internacional, a la acción u omisión de una autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado, mismo que compromete su responsabilidad internacional. En ese sentido,

toda regulación al ejercicio de los derechos humanos reconocidos, debe ser acorde al principio de igualdad y no discriminación, debiendo adoptarse las medidas pertinentes para asegurar su pleno ejercicio (García Ramírez, 2002: 82).

Insistiendo en el tema, el artículo 2 de la propia Convención Americana, alude al deber de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que resulten necesarias para hacer efectivo el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos. La obligación a cargo de los Estados, consiste en adecuar su derecho interno a las disposiciones de la Convención, en la medida suficiente para garantizar los derechos consagrados.

### **Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno**

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Opinión generalizada, incluso sostenida por instancias jurisdiccionales internacionales, asume que la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esa obligación, pues además comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure, en la realidad, la viabilidad de una eficaz garantía al libre y pleno ejercicio de los derechos fundamentales, tarea que no exime, en lo absoluto, el deber que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales.

Armonizar la legislación con los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos, compromete a respetar una premisa esencial, siempre es necesario acudir a la norma que maximice el ejercicio del derecho reconocido, de tal manera, cuando la regulación jurídica establezca una limitación o restricción de los derechos fundamentales, habrán de cumplirse las siguientes condiciones: a) la restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto; b) la restricción es necesaria, en cuanto no quede alternativa menos gravosa para el interesado; c) en sentido estricto, la restricción debe ser proporcional, es decir, no suponer un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención estatal. Nuevamente, es de destacarse la intervención del órgano jurisdiccional, toda vez que si la restricción prevista no es idónea para alcanzar la finalidad perseguida o resulta desproporcional, suponiendo un excesivo sacrificio del derecho, el juzgador debe pasar por alto la limitación, haciendo caso omiso de la restricción, pues debe asegurarse que se garantice ejercicio del derecho reconocido (SUP-JDC-695/2007).

No es extraño el señalamiento de limitaciones o restricciones al ejercicio de un derecho, que resultan en una prohibición desproporcional, innecesaria y falta de idoneidad, misma que no encuentra justificación en el sistema jurídico al que pertenece. Ante tal supuesto, pese a la limitante que se indique, el órgano jurisdiccional debe inaplicar la restricción, debiendo en todo momento recurrir al mecanismo que garantice el ejercicio del derecho consagrado. Si en la legislación nacional, sea federal o local, se advierte cierta limitación a los derechos político-electorales, contraria a lo dispuesto en los tratados internacionales, el juzgador habrá de acudir a la norma que potencializa el ejercicio de esos derechos, es decir, privilegiar la aplicación del convenio internacional.

Considerados un derecho fundamental, previstos y reconocidos constitucionalmente, así como por diversos tratados internacionales, adoptados y ratificados por nuestro país, los derechos político-electorales no deben ser interpretados restrictivamente, toda vez que las limitaciones únicamente proceden en términos de lo previsto en la Constitución Federal, esto es, mientras los derechos otorgados por la norma suprema se entienden enunciativamente, las restricciones sólo deben verse de forma limitativa. Por lo anterior, para justificar la aplicación de restricciones, no es dable extenderlas alegando analogía, mayoría de razón o la utilización de algún otro método de interpretación.

Tendencia identificada tanto en los ordenamientos jurídicos como en la interpretación correspondiente, ahora se apunta a lograr la mayor libertad posible en el ejercicio de los derechos fundamentales, de manera que las autoridades judiciales deben resolver siempre mediante la aplicación de la norma que mejor proteja esa libertad. Si es en los tratados donde se ha potencializado el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano, el juzgador debe recurrir a la aplicación sistemática de los mismos, aún cuando en el caso particular no sean invocados por los gobernados.

Dada la naturaleza de los derechos de carácter fundamental, reconocidos por los ordenamientos vigentes como zonas o espacios de inmunidad, cuya finalidad es asegurar la libertad y seguridad jurídica de los individuos frente a los poderes públicos, de manera particular respecto de los derechos de participación política, pues permiten la necesaria conexión y eventual identificación entre el ciudadano y la autoridad, constituye un presupuesto indispensable garantizar, en principio, que todo individuo esté en aptitud de ejercer los derechos político-electorales que le están reconocidos, sin que para tales efectos sean relevantes

cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales (Fix-Fierro, 2006: 26). En consecuencia, si dicho reconocimiento emana con mayor amplitud de un convenio internacional, los órganos jurisdiccionales habrán de invocarlos sin regateo alguno.

Sorprendentemente “introvertida”, la práctica asumida por los impartidores de justicia es a menudo indiferente respecto de los compromisos que derivan de los tratados internacionales. Mientras que en otros sistemas jurídicos, en sintonía con el derecho internacional, no sólo está previsto un catálogo de derechos fundamentales como columna vertebral del sistema constitucional, sino también un control jurisdiccional que tome en cuenta los derechos contenidos en los instrumentos internacionales, en nuestro país, a pesar de la incorporación de los tratados al sistema jurídico, la conducta de los jueces suele pasar por alto el compromiso de invocar los convenios internacionales.

Aunque el texto de un tratado internacional llegue a convertirse en una disposición obligatoria en el ámbito interno, la factibilidad de su aplicación inmediata depende de otros factores. En efecto, aún cuando puede darse el caso de tratados autoaplicativos, sólo una aplicación sistemática de los mismos permitirá transmitir la dinámica internacional al desarrollo del derecho interno. Según se ha sostenido, en la interpretación de los derechos político-electorales del ciudadano, la autoridad jurisdiccional habrá de apoyarse en aquella disposición que los potencialice, de tal suerte, si es un convenio quien permite extender la protección jurídica del derecho subjetivo tutelado, habrá de invocarse su aplicación, siendo menester superar la conducta introvertida tradicionalmente asumida por los jueces nacionales. Como se ha manifestado, debe imprimirse una tendencia favorable para armonizar la aplicación de los tratados internacionales sobre derechos fundamentales.

### 2.3. HACIA UNA INTERPRETACIÓN GARANTISTA DE LOS TRATADOS SOBRE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

Conforme lo establece el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, todo tratado debe interpretarse de buena fe, teniendo en cuenta su objeto y su fin. Bajo ese tenor, si al celebrarse un tratado los Estados partes deben tener el ánimo de cumplirlo, al interpretarlo deberán reforzar ese propósito, procurando no apartarse de sus disposiciones, poniendo en todo momento el énfasis pertinente para su aplicación. Considerando, como lo ha hecho la Corte Europea de Derechos Humanos, que se trata de instrumentos jurídicos “vivos”, cuya interpretación debe acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, en todo caso, habrá de atenerse a una interpretación evolutiva de los tratados internacionales sobre derechos humanos (García Ramírez, 2008: 194-195).

De cierta tradición en el derecho internacional, el tema de los derechos de las personas, en cualquiera de sus acepciones, derechos humanos o derechos fundamentales, ha mostrado una dinámica superior a la prevista en el ámbito interno. Sin embargo, no es suficiente con plasmar el derecho subjetivo, habrá de acompañarse mediante una interpretación y aplicación que prevenga la defensa de los derechos consagrados, frente a su eventual agresión por parte de otros individuos y, sobre todo, por parte del poder estatal, lo cual tiene lugar a través del establecimiento de límites y vínculos al poder a fin de maximizar su realización y minimizar sus amenazas.

Después de cierta pausa en la literatura con respecto a los derechos fundamentales, se publicó un ensayo que agitó el debate sobre la materia. A partir de la obra de Luigi Ferrajoli, se da inicio a una nueva fase

de reflexión sobre esta delicada cuestión. La irrupción del ensayo “Derechos fundamentales” en el panorama cultural de 1998, representó, sin duda alguna, un punto de referencia desde la nueva corriente denominada garantismo. La importancia del trabajo de Ferrajoli se debe, además de su originalidad, al modo como articula los derechos fundamentales en un marco teórico general que le permite evidenciar sus nexos con los conceptos de ciudadanía y democracia. Adicionalmente, introduce la distinción entre la esfera de los derechos y la esfera de sus garantías, lo cual permite dar cuenta de las posiciones realistas que sostienen que a falta de las segundas los primeros no existen (Rentería, 2005: 119).

Vincular la interpretación de los tratados sobre derechos político-electorales del ciudadano con la corriente garantista, obedece a la necesidad de ofrecer un modelo de aplicación que permita garantizar el ejercicio pleno de esas prerrogativas. Se ha sostenido que a los órganos jurisdiccionales corresponde, aún sin mediar petición del interesado, invocar la aplicación de un tratado a casos particulares, cuando de la norma convencional se desprendan disposiciones que potencialicen los derechos fundamentales. Ahora bien, a través de este criterio de interpretación, los alcances de la protección internacional se hacen más evidentes. Cabe mencionar que en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se tiene previsto que su interpretación debe acogerse al criterio *pro personae*, propio del derecho internacional de los derechos humanos, en el sentido de favorecer la plena eficacia del tratado en atención a su objeto y fin, y contribuir a la afirmación y al fortalecimiento del Sistema Interamericano en la materia.

Podría decirse que un derecho garantista establece instrumentos para la defensa de los derechos de los individuos frente a una posible vulneración. La teoría

general del garantismo arranca de la idea, presente ya en Locke y en Montesquieu, que del poder se puede esperar siempre un potencial abuso, el cual es preciso neutralizar haciendo del derecho un sistema de garantías, de límites al poder para la tutela de los derechos. Apoyado bajo diferentes acepciones, el garantismo se caracterizó en sus orígenes, por ser un esquema político fundado sobre derechos individuales, en el que, por consiguiente, las instituciones políticas y jurídicas se justifican no sólo como males necesarios sino también como instrumentos al servicio de aquellos derechos. En otras palabras, el derecho ya no puede ser concebido como instrumento de la política, sino que, por el contrario, es la política la que debe ser asumida como instrumento para la actuación del derecho (Gascón, 2005: 22).

Interpretar sobre una base garantista, se concibe como una operación cognoscitiva consistente en descubrir el significado objetivo de los textos normativos. Y ello porque el modelo normativo de derecho propio del garantismo, no sólo hace referencia a su estructura sino también a su sentido axiológico. Este modelo axiológico es el del Estado constitucional de derecho. Desde la óptica de la teoría garantista, todo el diseño de las instituciones políticas justas se funda en los derechos básicos de las personas.

Como fenómeno social objeto de interpretación, cada individuo interpreta al derecho según su horizonte hermenéutico, de tal suerte, las percepciones son distintas por parte de un órgano judicial y otro administrativo. La interpretación también difiere entre los actores políticos que se encuentran en pugna por la titularidad del poder público, incluso entre los estudiosos del derecho. Sin temor a equivocarse, puede afirmarse la existencia de una pluralidad de métodos interpretativos y de respuestas jurídicamente aceptables (Santiago, 2005: 1).

Según lo establece el artículo 3 del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales, su interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 constitucional. De igual modo, el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, alude a los mismos criterios interpretativos, señalando que a falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho. Ahora bien, los criterios a los que se hace mención no son los únicos que pueden utilizarse para interpretar disposiciones jurídicas electorales, menos aún cuando se trata de derechos político-electorales consignados en instrumentos internacionales. En efecto, la redacción de los ordenamientos electorales abarca otro tipo de métodos interpretativos y no necesariamente los restringe, pues el objeto de la interpretación es determinar racionalmente una conducta jurídica.

Superar el fantasma del formalismo, es un requerimiento inaplazable en materia electoral. Debe rebasarse aquella determinada concepción del derecho que privilegia el sentido estricto de las normas jurídicas, prescindiendo de otros factores, incluso extrajurídicos. Ya no puede sostenerse como válida la idea de que todos los casos son resueltos en una interpretación gramatical del derecho o por un simple mecanismo de subsunción de la norma. Hoy se demanda el empleo de criterios de interpretación contemporáneos, toda vez que la legitimidad hace mucho tiempo que dejó de fundarse exclusivamente en la aplicación de la ley.

Con la transformación del Estado, la legitimidad del ejercicio del poder se obtiene, tanto de la ley misma, como de las garantías de la posición institucional del juez y de los recursos instrumentales y procedimentales que posee para hallar la solución. En el ámbito electoral, la legitimidad de los órganos electorales deviene

del cumplimiento de su misión constitucional, de la aceptación social de sus resoluciones, así como de la aplicación de los criterios de interpretación y del razonamiento jurídico de las sentencias. Conforme el sistema jurídico se torna más complejo, es evidente que los criterios clásicos de resolución de controversias vinculados a la subsunción no proporcionan elementos para satisfacer las demandas de una sociedad más exigente (Santiago, 2005: 300).

Tratándose de los derechos político-electorales del ciudadano, su interpretación habrá de ser siempre amplia. Como criterio contemporáneo de interpretación, debe aludirse a la denominada interpretación liberal, aquella que maximiza el ejercicio de los derechos fundamentales, apoyándose en dos pautas interpretativas: a) interpretación restrictiva de las disposiciones que confieren facultades a los órganos del Estado; b) interpretación extensiva de las que confieren derechos a los ciudadanos.

Durante cierto tiempo, la interpretación de los derechos fundamentales fue de carácter restrictivo, ello se debió en gran medida a la positivación inadecuada de los derechos políticos. De hecho, hasta antes de la reforma electoral de 1996, se consideró en forma sistemática que los derechos políticos no correspondían a la categoría de derechos humanos, consecuentemente, no era procedente ningún mecanismo procesal de defensa constitucional para resarcir las infracciones de aquéllos. Entre las innovaciones de la reforma aludida, se encuentra, precisamente, el perfeccionamiento de los derechos político-electorales del ciudadano, los cuales, desde una interpretación abierta, se permitirá potencializar su ejercicio (Santiago, 2005: 313).

Superada aquella lamentable ausencia de mecanismos procesales de tutela a los derechos político-electorales

del ciudadano, una vez reconocidos como derechos fundamentales, deben ahora gozar de una adecuada protección jurisdiccional. Sobre el particular, hemos sostenido que la interpretación de la Constitución, de las leyes electorales y, por supuesto, de los tratados internacionales, debe realizarse en sentido amplio cuando el contenido verse respecto a tales derechos. Se insiste en señalar que se trata de una interpretación que permite la posibilidad de moldear el derecho, para que éste cumpla con su función de mediación social, en la parte que nos ocupa, asegurar que agote su cometido de garantizar el ejercicio del derecho subjetivo tutelado.

Favoreciendo la legitimidad del órgano, la interpretación garantista hace más accesible para los ciudadanos entender una resolución que permita ejercer sus derechos, con relación a aquella que les impide el ejercicio de una libertad. Por otro lado, si se asume que los derechos político-electorales se encuentran rezagados en el ordenamiento interno, comparativamente con lo previsto en los instrumentos jurídicos internacionales, su interpretación habrá de considerar la ponderación de argumentos como la forma más completa de abarcar todos los aspectos del fenómeno jurídico. En el tema, es incorrecto interpretar la disposición legal aplicable mediante el planteamiento de un silogismo, pues cabría la posibilidad de minimizar los derechos consagrados.

Es importante destacar que las normas argumentativas, las cuales representan una superación de los métodos tradicionales, como ámbito del derecho, son las que producen su evolución por medio de la interpretación de los órganos electorales. De tal suerte, a medida que se trata de derechos que ninguna mayoría puede vulnerar, la interpretación de los derechos político-electorales debe garantizar su ejercicio, aún cuando para ello fuere necesario construir un nuevo paradigma en la resolución

de casos. El respeto irrestricto de los derechos fundamentales y, consecuentemente, a los derechos políticos, obliga a los órganos jurisdiccionales superar una actuación reduccionista, precisamente aquella que propicia subestimar el ejercicio de dichas prerrogativas (Cárdenas, 2005: 22).

Ciertamente, el garantismo promueve un nuevo modelo de juez y de jurista, reclama de ambos el desempeño de una función crítica y valorativa en relación con la norma. La propia concepción garantista del derecho así lo exige: el juez, para ser una garantía de los derechos contra la arbitrariedad, no debe, a su vez, actuar arbitrariamente. Valorando las facultades potestativas que le corresponden, el garantismo estima que el juez no debe hacer una interpretación restrictiva de la norma que consagra derechos fundamentales. El propio garantismo termina atribuyendo al juez un gran poder dispositivo transmutando así el principio de legalidad (Gascón, 2005: 28).

Comprometido a ser intolerante con la posible vulneración de los derechos político-electorales del ciudadano, el juez debe evitar la eficacia precaria de los instrumentos jurídicos que los tutelen. Por un lado, habrá de invocar la norma jurídica que los potencialice; por otro, interpretarla ampliamente, resguardando el ejercicio del derecho consagrado. A manera de colofón, los órganos jurisdiccionales deberán familiarizarse con la aplicación de los tratados internacionales en la materia y, por supuesto, interpretarlos a partir del principio *pro personae*. En otras palabras, los convenios internacionales en el tema deben interpretarse desde una posición garantista.





## Capítulo III.

### Protección jurídica internacional de los derechos político-electorales del ciudadano; su coyuntura regional

#### 3.1. ACERCAMIENTO PRELIMINAR AL CONCEPTO DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

Como todo comienzo, es pertinente iniciar con un acercamiento preliminar sobre el tema. En el caso particular, es prudente citar un concepto sobre los derechos fundamentales, así el destacado ideólogo Luigi Ferrajoli propone una definición teórica, puramente formal o estructural, según la cual son “derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar”. Agrega que se entiende por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma (Rentería, 2005: 121).

Desprendiéndose de la definición de Ferrajoli, pueden destacarse ciertas características de los derechos fundamentales. La primera consiste en que son

universales, si bien no en sentido absoluto sino con relación a un universo de clases de individuos; son inclusivos y están en la base del principio de igualdad. Asimismo, son de naturaleza indisponible, inalienable e inviolable. Una segunda característica, es que expresan la dimensión sustancial de la democracia, en oposición a la dimensión meramente “política” o “formal” de ella. Precisamente de esta última cualidad, se entiende la pertenencia a ellos de los derechos político-electorales.

Ahora bien, para entrar en materia y presentar un concepto sobre los derechos político-electorales del ciudadano, se pueden explorar diversas alternativas. Una de ellas, es acudir a lo que previenen diccionarios especializados sobre el tema. En ese sentido, Daniel Zovatto establece que desde el punto de vista constitucional, los derechos políticos han sido conceptualizados como el “conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política”. De este modo y, a diferencia de los derechos civiles, el ejercicio de los derechos políticos en el seno del Estado, lejos de colocar al hombre en oposición a éste, lo que hace es habilitarlo a tomar parte en la estructuración política de la sociedad de la cual es miembro. En otras palabras, mientras los derechos civiles se dirigen a todos los individuos para permitirles realizar con integridad su destino personal en el marco de una sociedad libre, los derechos políticos se encaminan a ciudadanos para posibilitarles participar en la expresión de la soberanía nacional: derecho de voto en las elecciones, derecho de elegibilidad para obtener una candidatura, derecho de afiliación a un partido político, entre otros (Zovatto, 1998: 32).

Pretendiendo abundar sobre la definición de los derechos político-electorales, es menester citar el concepto señalado en el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Poder

Legislativo Federal, recaído al Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Constitución Política, en el año de 1996, documento que los describe de la siguiente manera “son las condiciones jurídico-políticas esenciales que posibilitan la realización material de todos los derechos públicos subjetivos, mediante formas de participación de los ciudadanos, bien individual o colectivamente, en los procesos de formación de la voluntad estatal”.

Analizando a detalle los conceptos vertidos, es conveniente resaltar que los derechos político-electorales pueden ser entendidos como subcategoría de los derechos de función, aquellos que interpretados en sentido amplio y en contraposición a los derechos civiles, constituyen condiciones jurídico-políticas esenciales para la realización material de todos los derechos públicos subjetivos. Las prerrogativas políticas, implican los derechos funcionales de los cuales se benefician los individuos por el simple hecho de ser miembros de una determinada colectividad.

Ciertamente, la ejecución de los derechos funcionales de carácter público, sólo supone, en rigor, realizar una función pública de tipo no estatal, ya que los ciudadanos que la ejercen no lo hacen representando al Estado, sino en nombre propio y en atención a los intereses de la comunidad donde se insertan. Mientras los derechos civiles permiten al ser humano, en general, gozar de una esfera personal de autonomía frente al Estado y las demás personas privadas, los derechos políticos posibilitan al ciudadano participar en asuntos públicos, es decir, ejercer una función.

Descrito el concepto, corresponde destacar que las reglas interpretativas, las cuales rigen la determinación del sentido y alcance jurídico de la norma donde se previenen estos derechos subjetivos, no permiten que se restrinja o

haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, por el contrario, debe ampliarse su dimensión. De tal suerte, es menester señalar que los derechos político-electorales no se circunscriben a lo previsto en el artículo 35 de la Carta magna. Lo anterior, tampoco significa, en forma alguna, que los derechos fundamentales de carácter político sean absolutos o ilimitados

Con el fin de agotar el objetivo del presente inciso, conviene revisar la clasificación de los derechos políticos con significado electoral. De este modo, habrían de mencionarse:

- a) Derechos de participación: aquellos que se ejercen frente al Estado, bien como ciudadano individual y de manera subjetiva o bien como miembro de una entidad plural y colectiva de ciudadanos.
  - De carácter individual, referidos a los derechos electorales, activos y pasivos, así como los llamados derechos funcionales, derecho de acceso a los cargos públicos.
  - De carácter colectivo, dirigidos al derecho de organización y al de asociación política, específicamente en partidos.
- b) Derechos de autonomía: aquellos que se ejercen de manera colectiva con respecto al Estado, en aras de la satisfacción de intereses plurales-objetivos. A diferencia de los derechos de participación de carácter colectivo, los de autonomía, recogen la formación de agrupaciones políticas, quienes se expresan con libertad en su actuación. Encaminados a la autonomía de los partidos, se distinguen porque su ejercicio es estrictamente colectivo, pues los individuos que los integran no pueden manifestar su expresión sin el resto, o una parte, de esa comunidad política.

Evidente resulta el sello electoral de los derechos políticos clasificados, pues los derechos electorales constituyen la capacidad objetiva de todos los ciudadanos, sin otras limitaciones que las expresamente determinadas por la ley, para concurrir a la formación de los órganos políticos de decisión colectiva. En efecto, la naturaleza electoral de esas prerrogativas, se manifiesta en la función que corresponde a los derechos públicos subjetivos indicados.

Aterrizando con precisión el contenido de los derechos político-electorales, es oportuno recurrir a una tarea enunciativa, de tal suerte, corresponde mencionar puntualmente cada uno de esos derechos.

- En lo individual: votar, ser votado, afiliarse a partidos políticos, estar inscrito en el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, contar con la credencial para votar, participar como observador electoral, integrar mesas directivas de casilla.
- En lo colectivo: constituir partidos políticos, postular candidatos a cargos de elección, disfrutar de las prerrogativas de financiamiento público y acceso a los medios de comunicación propiedad del Estado, formar coaliciones. En otras palabras, aquellos que deriven del carácter de militante de un instituto político.

Aparentemente, la enunciación realizada se aparta de la mención tradicional de los derechos político-electorales, pues lo común es considerar exclusivamente los derechos de votar, ser votado y asociarse con fines políticos. Sin embargo, interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos, consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas que los consagran. Así las cosas, cabe hacer una interpretación con criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o

de un privilegio, sino de derechos fundamentales, los cuales deben ser ampliados y no restringidos.

De acuerdo con el artículo 35 de la Constitución General de la República, son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Expresados con cierto rigor, se ha considerado como la esencia de los derechos político-electorales a la prerrogativa de votar, ser votado y asociarse con fines políticos. Tanto la mayoría de las opiniones doctrinales, como el punto de vista de los órganos y autoridades electorales, coinciden en afirmar que dichas prerrogativas constituyen la columna vertebral de los derechos públicos subjetivos. En cierto modo, se ha destacado que el derecho de petición, consagrado genéricamente en el artículo 8° de la Constitución, adquiere matiz especial cuando se le vincula a la materia política en la fracción V del artículo 35. A pesar de ello, no alcanza el carácter esencial de las otras prerrogativas.

Sin desconocer que el derecho a votar, ser votado y asociarse con fines políticos, representa la sustancia de los derechos político-electorales, ignorar otros, aún cuando de menor rango, equivaldría a dejar incompleta la referencia al contenido de esta clase de privilegios ciudadanos.

Es verdad que estar inscrito en el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, así como el contar con la credencial de elector, son condiciones necesarias para ejercer el derecho de votar y ser votado. En principio, pudiera parecer que la incorporación a la Lista Nominal de Electores, constituye un mero trámite para estar en posibilidad de sufragar. Empero, cuando se analizan los requisitos de elegibilidad, exigidos para contender por un cargo de elección, la importancia sustantiva de esa condición se revela. El tema adquiere una trascendencia particular, de ahí que proceda el juicio para la protección de los derechos político-electorales contra esa clase de omisión.

Por otra parte, no cabe duda que la postulación a cargos de elección, es facultad conferida exclusivamente a los partidos políticos. En nuestro sistema electoral, con base en la más reciente reforma constitucional del año 2007, no se permiten las candidaturas independientes. No obstante, al realizarse la postulación, deben salvaguardarse los derechos político-electorales del ciudadano, entre ellos, el orden de prelación en que se realizan tales postulaciones. Dicho de otra manera, cuando un partido político lleva a cabo el registro de sus candidaturas, no debe pasar por alto la obligación de respetar la prelación de las mismas. Es decir, si un ciudadano es postulado en orden diverso respecto de aquel en que consiguió su postulación, tiene derecho a la restitución del mismo, debiendo el partido postulante proceder a la rectificación correspondiente. Ejemplificando el caso, señalemos lo siguiente. Un ciudadano consigue en la asamblea de su partido, la nominación para diputado propietario por cierto distrito electoral, la dirigencia de ese instituto político, pretendiendo favorecer a otra persona, inscribe al ciudadano de referencia como candidato suplente, afectándolo en sus derechos político-electorales. El ciudadano ofendido, podrá interponer el juicio para

la protección de los derechos político-electorales a fin de que se enmiende el orden de postulación, de esa manera, el derecho a ser votado adquiere una protección adicional.

Reconocido por la Constitución, el derecho a ser votado conlleva distintas implicaciones, entre ellas, participar en los procesos de selección de candidatos instrumentados por los partidos políticos. Bajo ese tenor, los partidos están obligados a observar sus procedimientos estatutarios en la selección de candidatos, de lo contrario, es impugnabile el registro otorgado por la autoridad electoral administrativa. Efectivamente, tal como lo sostiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando la autoridad electoral administrativa registra una candidatura, es necesario que se satisfagan todos los requisitos que fija la ley, uno de ellos, que los candidatos postulados por los partidos o coaliciones, hayan sido electos de conformidad con los procedimientos que establecen sus propios estatutos, de no ocurrir así, se constituye un vicio de la voluntad administrativa, pudiendo el ciudadano afectado solicitar, mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales, la invalidación del acto electoral.

Como se puede apreciar, los derechos político-electorales van más allá de lo previsto en el artículo 35 de la Constitución, pues debido a la procedencia del juicio para su protección, es evidente que los mismos no consisten sólo en la prerrogativa de votar, ser votado y asociarse con fines políticos. Si bien es cierto, dichas prerrogativas constituyen la esencia de los derechos públicos subjetivos, no puede pasarse por alto la importancia fundamental de otros derechos de naturaleza similar.

### 3.2. PROTECCIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO EN EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Tanto en el ámbito interno, como en el internacional, la protección de los derechos político-electorales muestra significativos avances. Íntimamente relacionadas, las normas internacionales protectoras de los derechos humanos han trascendido en los ordenamientos domésticos.

A partir de su discusión en foros mundiales, el tema de los derechos humanos logró abandonar el debate eminentemente nacional. A pesar de la resistencia mostrada por algunos gobiernos, se consiguió arrebatar al derecho interno la competencia exclusiva para brindar protección a los derechos fundamentales. Gracias al avance de la protección jurídica internacional, los ordenamientos locales acusan cierto grado de evolución.

Consecuencia de la ofensiva llevada a cabo en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, fue aprobada y proclamada la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Si bien es cierto no se trata de un acuerdo vinculatorio para los Estados, sí representa uno de los eslabones más sólidos en el camino para extender la protección jurídica de los derechos elementales. En cuanto al tema que nos atañe, el artículo 21 de la Declaración dispone lo siguiente:

#### Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

De evidente inclinación hacia la democracia representativa, en el texto se reconoce la trascendencia del sufragio como instrumento para la expresión popular. Igualmente, se incorpora el derecho de toda persona a participar en el gobierno, buscando garantizar el acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no han cesado los esfuerzos internacionales por ampliar la protección a los derechos fundamentales. Asimismo, considerando que la democratización verdadera es algo más que elecciones, afirmando la necesidad de consolidar a las instituciones y fortalecer las prácticas democráticas, con la inclusión de valores democráticos en todos los ámbitos de la sociedad, se ha conseguido la adopción de otros instrumentos jurídicos internacionales, éstos sí, de carácter vinculatorio. Entre los principales convenios o pactos suscritos sobre derechos humanos, pueden señalarse los siguientes:

- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965)
- Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (1966)
- Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966)
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (1984)
- Convención sobre los derechos del niño (1989)

Elemento fundamental del desarrollo humano, la participación política ha sido incorporada en los tratados sobre derechos humanos. Hoy se reconoce que una participación política democrática requiere algo más que las elecciones de los gobiernos, una política verdaderamente democrática necesita derechos civiles y políticos que abran la puerta a una participación real. Como reflejo de la mayor importancia atribuida a los derechos humanos en todo el mundo, el número de países que han ratificado los seis principales convenios y pactos en la materia ha aumentado de forma espectacular (PNUD, 2004: 44).

A pesar de las tendencias a largo plazo, aún quedan Estados que han permitido sólo una competencia política “limitada”. En la mayoría de estas democracias existe escasa participación política; los ciudadanos tienen poca confianza en sus gobiernos y se desentienden de la política, o el país está dominado por un único y poderoso partido o grupo, aún cuando formalmente se celebren elecciones.

Regresando al análisis de convenios internacionales sobre el tema, aparentemente reiterativo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante la resolución A/RES/2200 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966, se da carácter vinculatorio a las obligaciones adquiridas por los Estados Partes, en torno a garantizar el respeto de los derechos políticos, pues mientras la Declaración Universal de los Derechos Humanos se mueve en el terreno de lo moral, el Pacto es de naturaleza jurídica obligatoria. De tal suerte, en su artículo 25 se prescribe:

### 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.

Haciendo mención del voto pasivo, en el Pacto se agrega el derecho a ser elegido, como el mecanismo idóneo para acceder a los cargos de representación. Con precisión, se insiste en la equidad de género, destacando que el acceso a las funciones públicas se realizará en condiciones generales de igualdad.

Igualmente ponderado, en el artículo 23 del Pacto se alude al derecho de asociación que corresponde a toda persona, incluso el derecho de fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. Bajo el esquema utilizado en otros instrumentos jurídicos internacionales, se establece que el ejercicio de ese derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática.

A través de todos sus organismos y programas, el sistema de Naciones Unidas promueve el respeto a los derechos humanos, incluida la realización de elecciones libres. Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993, la Declaración y Programa de Acción de Viena reiteran que la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son conceptos

interdependientes que se refuerzan mutuamente. En ese contexto, la comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y promoción de la democracia, como cuestión elemental para el respeto de los derechos humanos.

Bajo el mismo tenor, la promoción de la democracia ha sido proclamada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En un esfuerzo permanente, mediante la resolución 1999/57, la Comisión afirma que entre los derechos a una gestión pública democrática figuran los siguientes:

- a) El derecho a la libertad de opinión y de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, de asociación y de reunión pacíficas.
- b) El derecho a la libertad de investigar y de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión.
- c) El imperio de la ley, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos y la equidad en la administración de justicia, así como la independencia del poder judicial.
- d) El derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos libres de votación y a elecciones periódicas.
- e) El derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos.
- f) Instituciones de gobierno transparentes y responsables.
- g) El derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros de carácter democrático,

- h) El derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el propio país.

Recomendado el aumento de la coordinación en apoyo de los derechos humanos y las libertades fundamentales dentro del sistema de las Naciones Unidas, todos los órganos y organismos especializados cuyas actividades guarden relación con los derechos humanos, con miras a fortalecer, racionalizar y simplificar sus actividades, han tendido las redes suficientes a fin de evitar toda duplicidad innecesaria. Igualmente, además de coordinar sus actividades, se definen mecanismos que evalúen los efectos de sus estrategias y políticas al respecto.

Precisamente, entre las estrategias a seguir, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda vivamente que se haga un esfuerzo concertado, para alentar y facilitar la ratificación de los tratados y protocolos de derechos humanos adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas, y la adhesión a ellos, con el propósito de conseguir su aceptación universal. En consulta con los órganos establecidos, en virtud de los tratados auspiciados por la Organización, el Secretario General debe estudiar la posibilidad de iniciar un diálogo con los Estados que no hayan suscrito tales instrumentos, a fin de determinar los obstáculos que se oponen a ello y buscar los medios para superarlos.

En el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración del Milenio. En ella, para plasmar en acciones ciertos valores comunes, se formulan una serie de objetivos a los que se atribuye importancia fundamental. Cobra especial relevancia el apartado relativo a los "derechos humanos, democracia y buen gobierno", donde se establece que no se escatimará esfuerzo alguno para promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto a todos

los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo. Por tanto, existe el compromiso de lograr la plena protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas.

Poniendo énfasis en aumentar la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto a los derechos humanos, la Declaración destaca la urgencia de trabajar arduamente para lograr procesos políticos más igualitarios, donde puedan participar realmente todos los ciudadanos.

Lejos de quedar agotado el esfuerzo por afianzar la protección jurídica internacional de los derechos fundamentales, mediante la adopción de convenios internacionales, el trabajo también se dirige a promover la cooperación internacional, estimular y coordinar las actividades del Sistema de Naciones y ayudar al desarrollo de nuevas normas y la ratificación de tratados relativos al tema, además de responder a violaciones graves de derechos humanos y tomar medidas para prevenirlas.

Más allá del ámbito de suscribir tratados, Naciones Unidas ha desarrollado un complejo modelo de monitoreo al cumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia. No basta con manifestar el consentimiento de obligarse en un convenio internacional, existe el deber de ejecutarlo cabalmente, de ahí la justificación de seguir el comportamiento de los Estados partes.

### 3.3. COYUNTURA REGIONAL DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

Apartándonos de los instrumentos jurídicos de alcance universal, pero en la misma tónica de exponer la protección normativa de los derechos políticos fundamentales, corresponde abordar aquellos documentos de aplicación regional. Tal es el caso de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia, en 1948, en la cual se reconoce que la protección internacional de los derechos humanos debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución.

Por lo que respecta a los derechos políticos, de modo similar a lo dispuesto en algunos instrumentos de alcance universal, ciertos preceptos de la Declaración aluden al sufragio y al derecho de asociación.

#### Artículo 20

Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Reconocido sin restricciones, el voto es elemento imprescindible de la práctica democrática. En cierta manera, se admite que la periodicidad de las elecciones muestra la tendencia hacia un mejoramiento en el componente de elecciones libres. Se trata de introducir condiciones adecuadas para mayores oportunidades de inclusión ciudadana.

## Artículo 21

Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

## Artículo 22

Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

Sistemáticamente relacionadas, las disposiciones prescriben el derecho de toda persona a reunirse y asociarse con otras para promover sus intereses comunes y legítimos, entre ellos los de orden político. Aspecto básico en la conformación de partidos políticos, la asociación representa desde entonces un derecho ciudadano de enorme significado.

Instrumento de naturaleza vinculativa, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también denominada “Pacto de San José de Costa Rica”, firmada el 22 de noviembre de 1969, insiste sobre el carácter fundamental de los derechos políticos. Haciendo referencia a las restricciones que pueden imponerse en disposiciones reglamentarias, la Convención establece que los Estados Partes se comprometen a garantizar los derechos reconocidos, los cuales no podrán restringirse o menoscabarse en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, aún cuando se dispone que el ejercicio de las prerrogativas políticas no es ilimitado.

Como premisa inicial, se destaca el deber de los Estados Partes de adoptar las medidas necesarias, tanto de orden interno como a través de la cooperación,

a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen. En el artículo 5 se previene que las Partes, sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos comprendidos, mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.

Si el ejercicio de los derechos y libertades establecidas, no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a lo previsto en la Convención, las medidas legislativas o de otra índole que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos. Sobre el tema que nos ocupa destaca lo siguiente:

### **Artículo 16. Libertad de Asociación**

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede 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 o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Apreciado como un derecho fundamental, el derecho de asociación en materia política constituye una condición *sine qua non* de todo Estado democrático. Sin la existencia de este derecho o la falta de garantías que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de agrupaciones políticas y de asociaciones de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio de sufragio universal quedaría socavado. El derecho de asociación en materia política, está en la base de la formación de los partidos políticos.

Uno de los preceptos más trascendentales, donde se reconocen derechos fundamentales como el sufragio activo y pasivo, así como cierta connotación de la participación política, es el artículo que a continuación se reproduce:

### 23. Derechos políticos

- 1º) 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.
- 2º) 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.

Por lo que respecta al derecho de votar, su contexto tiene como referencia básica la confidencialidad y el secreto. De acuerdo con la disposición, el sufragio debe ser universal, libre y secreto, por tanto, al margen de cualquier clase de intimidación. Sin mencionarse expresamente, se deduce la prohibición de todo acto que genere presión sobre el elector. Preservar la confidencialidad del voto, implica proteger la preferencia política del elector, así como todas las circunstancias que rodean el sufragio, desde su ejercicio o abstención, hasta los aspectos de inclinación política.

De finalidades inherentes, el derecho a votar no debe separarse del derecho a ser votado, este último, considerado como la aptitud o capacidad de ser elegido para ocupar cargos de representación popular. A propósito de esta prerrogativa, debe señalarse que implica necesariamente la idoneidad exigida para aspirar al cargo público. Sin quedar reducido a la mera postulación, el precepto alude a la posibilidad de contienda en condiciones de equidad con el resto de los participantes.

Adoptado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en el Décimo Octavo Período Ordinario de Sesiones, el 17 de noviembre de 1988, habiendo entrado en vigor en el año de 1999, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reafirma el propósito de consolidar las instituciones democráticas en el continente, fundado en el respeto a los derechos humanos.

Considerando la estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, se destaca su tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su ejercicio pleno, sin que jamás pueda justificarse violación

de unos en aras de la realización de otros. La parte medular del Protocolo, sobre la base del respeto a los derechos de la persona y el régimen democrático representativo de gobierno, estriba en el señalamiento de no admitir restricciones o menoscabo a ninguno de los derechos reconocidos. En efecto, los artículos 4 y 5, prescriben que los Estados Partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos reconocidos, mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.

Parte del esfuerzo por consolidar y perfeccionar la democracia representativa como forma de gobierno en la región, el Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano, aprobado el 4 de junio de 1991, declara la determinación de promover la observancia y defensa de los derechos humanos, conforme a los instrumentos interamericanos vigentes y a través de los órganos específicos existentes.

También de naturaleza declarativa, aprobada en el seno de la Organización de Estados Americanos, en el mes de junio de 1993, la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, resalta los valiosos mecanismos creados por la Organización para la defensa de los valores democráticos del Hemisferio. En la parte conducente, se declara el convencimiento de abordar la problemática de la preservación de los derechos humanos, con un renovado acento en la promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Consecuente con el propósito de promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención, recordando que en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada

del 20 al 22 de abril de 2001 en la ciudad de Québec, adoptaron una cláusula democrática que establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático, constituye un obstáculo insuperable, se aprobó en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, celebrado en Lima, Perú, en el mes de septiembre de 2001, la Carta Democrática Interamericana.

Dirigida a destacar como elemento esencial de la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, en diversos artículos del documento, se hace alusión a la importancia de las elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal. Íntimamente vinculada con la protección de los derechos políticos, en el texto de la Carta se encuentran disposiciones como las siguientes:

### Artículo 6

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

Aspecto clave, se alude a la participación política como aquella actividad de los ciudadanos, dirigida a intervenir en la toma de decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad y la manera como se dirige al Estado. Estimada condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia, la participación, obligatoria o facultativa, comprende implícitamente actividades tan diversas como votar, ser votado, asociarse con fines políticos y, sobre todo, acciones comunitarias en la solución de problemas sociales.

Puede argumentarse que la participación democrática tiene valor intrínseco para la vida humana y el bienestar; se trata de un valor instrumental al mejorar la posibilidad de la gente de ser escuchada en sus reclamos de atención política, incluyendo demandas sobre necesidades económicas. Los derechos políticos, tales como la libertad de expresión y discusión, no son sólo fundamentales en inducir respuestas sociales a necesidades económicas, son también centrales para la conceptualización de las necesidades en sí mismas (PNUD, 2002: 52).

Coincidiendo con el preámbulo, el dispositivo anterior reafirma que el carácter participativo de la democracia, en los diferentes ámbitos de la actividad política, contribuye a la consolidación de los valores democráticos y la solidaridad en el Hemisferio.

### Artículo 7

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

Indispensable para el desarrollo, la paz y la estabilidad, así como para el ejercicio efectivo de los derechos y libertades fundamentales, la democracia representativa es considerada la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros. De igual modo, interpretado sistemáticamente con otras disposiciones del documento, se relaciona a la democracia con otros elementos esenciales como: el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al marco jurídico imperante; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio

universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; así como la separación e independencia de los poderes públicos.

Aludiendo a los diferentes instrumentos interamericanos e internacionales sobre derechos humanos, la noción de democracia se sostiene sobre un presupuesto fundamental, la existencia de un régimen democrático implica el respeto irrestricto a los derechos fundamentales. La democracia conlleva no sólo ciudadanía política sino también civil y social, pues un régimen democrático está respaldado por un sistema legal consonante con el mismo, donde se sustentan las libertades que son la cara social de los derechos individuales de la ciudadanía.

### Artículo 8

Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo.

Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio.

Sobresaliendo la oportunidad de interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos, es clara la intención de extender el compromiso en favor de los derechos políticos. Una simple lectura basta para comprender que en la Carta la salvaguarda de las prerrogativas políticas es el punto medular. Por otra

parte, el dispositivo amplía los medios de defensa en caso de violación a los derechos humanos, considerados los de carácter político, permitiendo recurrir a instancias internacionales y no sólo a las de índole estatal.

Durante varias décadas, particularmente en los años noventa, las agendas y las políticas públicas en América Latina han tratado la cuestión del fortalecimiento democrático, la crisis de la política, las reformas del Estado, las reformas estructurales de la economía y el impacto de la globalización en la región. Inicialmente observada en su dimensión electoral, el desarrollo de la democracia se mide hoy por su capacidad de dar vigencia a los derechos ciudadanos. Efectivamente, la democracia es mucho más que la perfección de un sistema electoral, ahora también le corresponde superar el déficit de ciudadanía, en particular los referidos a los derechos civiles, sociales y políticos.

Entendida en otra dimensión, la democracia es presentada en el debate actual a partir del impacto en la realización y ejercicio de los derechos fundamentales, por ello, los tratados sobre los compromisos democráticos de los Estados no son indiferentes de las obligaciones que les corresponden para garantizar el respeto de los derechos humanos, consecuentemente, de los derechos políticos. Precisamente, acorde al avance de la protección jurídica a los derechos fundamentales, los instrumentos internacionales adoptados en el ámbito latinoamericano suelen vincular el desarrollo de la democracia con la salvaguarda de los derechos ciudadanos. Incluso, a través del impulso a la constitución de organismos y tribunales comprometidos con su defensa (PNUD, 2004: 24).

A manera de conclusión, puede manifestarse que el Sistema Interamericano opera a partir de un *corpus juris* en expansión, que se propone abarcar la más

amplia protección de las personas, tanto a través de normas de alcance ordinario y general, como mediante disposiciones cuyo ámbito de validez subjetiva comprende grupos humanos específicos a los que se destinan declaraciones o medidas de tutela indispensables para el goce y ejercicio efectivo de sus derechos y libertades.



## Consideraciones finales

Dicho de manera contundente, el contexto de la protección jurídica a los derechos político-electorales del ciudadano no se circunscribe a la enunciación constitucional y legal de los mismos, comprende cualquier extensión que de ellos se realice en las normas convencionales internacionales, así como de una interpretación y correlativa aplicación no restrictiva.

Celebrar un tratado sobre cualquier tópico, implica para el Estado el mismo compromiso de cumplirlo, no obstante, es incuestionable que un tratado sobre derechos humanos amerita una implementación en el ámbito interno de modo diferente. En efecto, atendiendo la finalidad de las disposiciones constitucionales, resulta evidente que si el tratado obliga a ampliar la esfera de libertades de los gobernados o compromete al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio del ciudadano, la norma convencional debe estimarse de acuerdo con la Constitución, situación diversa de la que, por el contrario, merme la esfera de protección del gobernado.

Una vez que un tratado internacional se ha realizado conforme lo establece la Constitución y apegado a las normas internacionales que rigen su celebración, obliga

a su cumplimiento, incorporándose incuestionablemente al orden jurídico nacional. Incluso podría plantearse que los tratados sobre derechos humanos estén al mismo nivel jerárquico de las disposiciones constitucionales.

Aunque el texto de un tratado internacional llegue a convertirse en una disposición obligatoria en el ámbito interno, la factibilidad de su aplicación inmediata depende de otros factores. Ciertamente, aún cuando puede darse el caso de tratados autoaplicativos, sólo una aplicación sistemática de los mismos permitirá transmitir la dinámica internacional al desarrollo del derecho interno. En cuanto al tema, en la interpretación de los derechos político-electorales del ciudadano, la autoridad jurisdiccional habrá de apoyarse en aquella disposición que los potencialice, de tal suerte, si es un convenio quien permite extender la protección jurídica del derecho subjetivo tutelado, habrá de invocarse su aplicación, siendo menester superar la postura doméstica tradicionalmente asumida por los jueces nacionales. Debe imprimirse una tendencia favorable para armonizar la aplicación de los tratados internacionales sobre derechos fundamentales.

Sorprendentemente “introvertida”, la práctica asumida por los impartidores de justicia en nuestro país, es a menudo indiferente respecto de los compromisos que derivan de los tratados internacionales. Mientras que en otros sistemas jurídicos, en sintonía con el derecho internacional, no sólo está previsto un catálogo de derechos fundamentales como columna vertebral del sistema constitucional, sino también un control jurisdiccional que tome en cuenta los derechos contenidos en los instrumentos internacionales, en México, a pesar de la incorporación de los tratados al sistema jurídico, la conducta de los jueces suele pasar por alto el compromiso de invocar los convenios internacionales.

Comprometido a ser intolerante con la posible vulneración de los derechos político-electorales del ciudadano, el juez debe evitar la eficacia precaria de los instrumentos jurídicos que los tutelen. Por un lado, habrá de invocar la norma jurídica que los potencialice; por otro, interpretarla ampliamente, resguardando el ejercicio del derecho consagrado. En este sentido, los órganos jurisdiccionales deberán familiarizarse con la aplicación de los tratados internacionales en la materia y, por supuesto, interpretarlos a partir del principio *pro personae*. En otras palabras, los convenios internacionales sobre derechos humanos deben interpretarse desde una posición garantista.

Según lo establece el artículo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 constitucional. De igual modo, el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, alude a los mismos criterios interpretativos, señalando que a falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho. Ahora bien, los criterios a los que se hace mención no son los únicos que pueden utilizarse para interpretar disposiciones jurídicas electorales, menos aún cuando se trata de derechos político-electorales consignados en instrumentos internacionales. En efecto, la redacción de los ordenamientos electorales abarca otro tipo de métodos interpretativos y no necesariamente los restringe, pues el objeto de la interpretación es determinar racionalmente una conducta jurídica.

Reconocidos como derechos fundamentales, los derechos político-electorales del ciudadano deben gozar de una adecuada protección jurisdiccional. Sobre el particular, debe sostenerse que la interpretación de

la Constitución, de las leyes electorales y, por supuesto, de los tratados internacionales, habrá de realizarse en sentido amplio cuando el contenido verse respecto a tales derechos. Se insiste en señalar que se trata de una interpretación que permite la posibilidad de moldear el derecho, para que éste cumpla con su función de garantizar el ejercicio del derecho subjetivo tutelado. Valorando las facultades potestativas que le corresponden, el garantismo estima que el juez no debe hacer una interpretación restrictiva de la norma que consagra derechos fundamentales. El propio garantismo termina atribuyendo al juez un gran poder dispositivo transmutando así el principio de legalidad.

Superar el fantasma del formalismo, es un requerimiento inaplazable en materia electoral. Debe rebasarse aquella determinada concepción del derecho que privilegia el sentido estricto de las normas jurídicas, prescindiendo de otros factores, incluso extrajurídicos. Ya no puede sostenerse como válida la idea de que todos los casos son resueltos en una interpretación gramatical del derecho o por un simple mecanismo de subsunción de la norma. Hoy se demanda el empleo de criterios de interpretación contemporáneos, toda vez que la legitimidad hace mucho tiempo que dejó de fundarse exclusivamente en la aplicación de la ley.

Una vez afirmado que la interpretación de las normas protectoras de los derechos político-electorales del ciudadano, debe realizarse desde una posición garantista, conviene resaltar que el derecho internacional ha realizado su parte, en cuanto a extender la protección de los derechos fundamentales y dinamizar, en lo conducente, el derecho interno de los Estados, corresponde ahora a los órganos nacionales no acotarla, procediendo a su interpretación y aplicación irrestricta.



---

## Bibliografía



## BIBLIOGRAFÍA

- Becerra Ramírez, Manuel. 2006. *La recepción del Derecho Internacional en el derecho interno*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Bedjaoui, Mohammed. 1979. *Hacia un nuevo orden económico internacional*. España: UNESCO.
- Canudas Sandoval, Enrique. 2006. *Derechos humanos. Mito o realidad en la génesis de los derechos humanos en México*, Margarita Moreno-Bonnet y María del Refugio González Domínguez (coordinadoras). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cárdenas Gracia, Jaime. 2005. *La argumentación como derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fix-Fierro, Héctor. 2006. *Los derechos políticos de los mexicanos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- García Ramírez, Sergio. 2002. *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- García Ramírez, Sergio. 2008. *Cuestiones de la jurisdicción interamericana de derechos humanos*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Volumen VIII.

- Gascón Abellán, Marina. 2005. "La teoría general del garantismo: rasgos principales", en *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, edición de Miguel Carbonell y Pedro Salazar. Madrid: Editorial Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Miranda, Jorge. 2005. *Derechos fundamentales y derecho electoral*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Moreno, José Juan. 2005. "Sobre los conflictos entre derechos", en *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, edición de Miguel Carbonell y Pedro Salazar. Madrid: Editorial Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Muriá Tuñón, Arnau. 2008. *Crítica a las resoluciones de la Corte con respecto a la jerarquía constitucional de los tratados internacionales*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Volumen VIII.
- Nieto, Santiago. 2005. *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral, una propuesta garantista*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Rentería Díaz, Adrián. 2005. "Derechos fundamentales, constitucionalismo y juspositivismo en Luigi Ferrajoli", en *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, edición de Miguel Carbonell y Pedro Salazar. Madrid: Editorial Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Zovatto, Daniel. 1998. "Derechos políticos como derechos humanos", en *Tratado de derecho electoral*

*comparado de América Latina*, Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores). Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

- Bank, Roland. 2003. *Tratados internacionales de derechos humanos bajo el ordenamiento jurídico Alemán*. Ius et Praxis. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca. Chile. Consultado en <[www.redalyc.com](http://www.redalyc.com)>
- Del Toro Huerta, Mauricio Iván. 2006. *El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional. Universidad Nacional Autónoma de México. Volumen VI. Consultado en <[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)>
- López-Ayllón, Sergio. 2000. "Tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de la leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal (amparo en revisión 1475/98)". *Cuestiones constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 3. Consultado en <[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)>
- Perezcano Díaz, Hugo. 2007. *Los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional. Universidad Nacional Autónoma de México. Volumen VII. Consultado en <[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)>
- Precht Pizarro, Jorge. 1967. *Los tratados internacionales como fuentes del derecho administrativo. Incorporación global y automática de los tratados internacionales al derecho interno chileno*. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas

y Sociales, Universidad de Chile, volumen VII, No. 7.  
Consultado en <[www.analesderecho.uchile.cl](http://www.analesderecho.uchile.cl)>

- Ramelli, Alejandro. 2004. "Sistema de fuentes del derecho internacional público y "bloqueo de constitucionalidad" en Colombia". *Cuestiones constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 11. Consultado en <[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)>
- Trejo García, Alma del Carmen. 2006. *Sistema de recepción de los tratados internacionales en el derecho mexicano*. Cámara de Diputados. Consultado en <[www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe)>

#### INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES

- *Carta Democrática Interamericana*
- *Convención Americana sobre Derechos Humanos*
- *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*
- *Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre*
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos*
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*
- *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

#### DOCUMENTOS

- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2000. *Declaración del Milenio*.
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 1999. *Resolución 1999/57*.
- *Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano*. 1991.

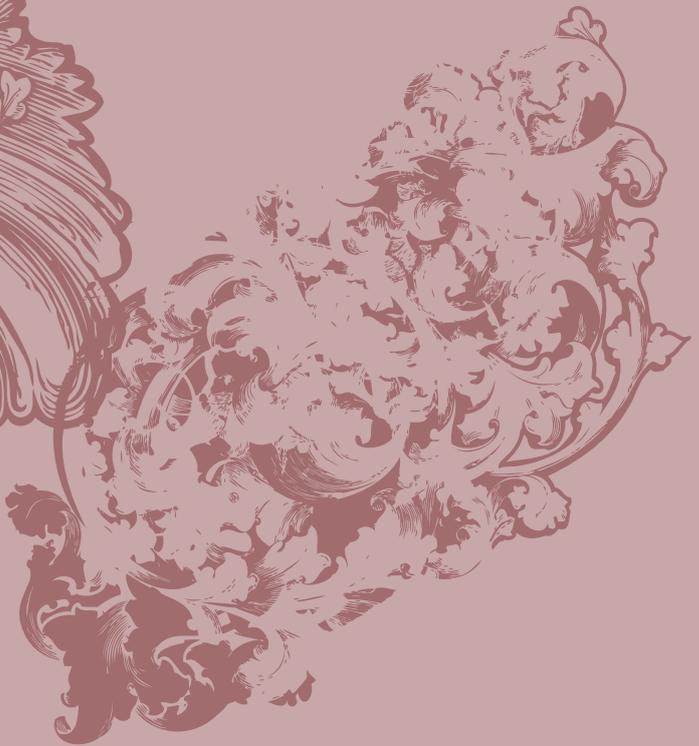
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos. 1993. *Declaración y Programa de Acción de Viena.*
- *Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (1993).*
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos.*
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002. *Informe sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado.*
- *Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Constitución Política, en el año de 1996.*

## LEGISLACIÓN

- *Código Civil Federal*
- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*
- *Código Federal de Procedimientos Civiles*
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
- *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*
- *Ley del Diario Oficial de la Federación*

## RESOLUCIONES O SENTENCIAS

- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *número de expediente SUP-JDC-695/2007*





## Saúl Mandujano Rubio

Licenciado en Derecho, egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Acatlán. Titulado con Mención Honorífica.

Profesor de Carrera Definitivo en la Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Acatlán, área de derecho internacional. Profesor por oposición en la asignatura de Derecho Internacional Público en la Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Acatlán. Miembro del Consejo Académico de la Organización de las Naciones Unidas (ACUNS). Miembro de United States Institute of Peace. Miembro de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales A.C. Miembro de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana A.C. Postulado para Consultor Electoral de la Organización de Estados Americanos. Ponente en diversos encuentros académicos y autor de artículos y ensayos jurídicos publicados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales de la FES Acatlán, Universidad Iberoamericana, Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México e Instituto Electoral del Estado de México. Autor del libro *Cooperación electoral y el compromiso internacional con la democracia*, editado por el Instituto Electoral del Estado de México, octubre de 2006. Cursó estudios de maestría en Derecho Electoral, en el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco

Magistrado Numerario del Tribunal Electoral del Estado de México, junio 2002-agosto 2008.





## Índice

Introducción	5
Capítulo I.	11
Recepción de los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano	
1.1. <i>El carácter convencional y los modos de formación de la normativa internacional</i>	11
1.2. <i>Aspectos generales del sistema de recepción de los tratados en el derecho interno</i>	16
1.3. <i>Recepción de los tratados internacionales en el derecho mexicano y la cuestión de su jerarquía</i>	23
Capítulo II.	31
Aplicación de los tratados sobre los derechos político-electoral del ciudadano; su interpretación desde una postura garantista	
2.1. <i>Principio y orientación de la actividad judicial frente a la legalidad internacional</i>	31

2.2. <i>Invocación de los tratados internacionales frente a las limitaciones de los derechos político-electorales del ciudadano</i>	38
2.3. <i>Hacia una interpretación garantista de los tratados sobre derechos político-electorales del ciudadano</i>	51
Capítulo III. Protección jurídica internacional de los derechos político-electorales del ciudadano; su coyuntura regional	59
3.1. <i>Acercamiento preliminar al concepto de los derechos político-electorales del ciudadano</i>	59
3.2. <i>Protección jurídica internacional de los derechos político-electorales del ciudadano en el Sistema de Naciones Unidas</i>	67
3.3. <i>Coyuntura regional de la protección jurídica internacional de los derechos político-electorales del ciudadano</i>	74
Consideraciones finales	85
Bibliografía	91



## Consejo General

### Consejero Presidente

Lic. Norberto Hernández Bautista

### Consejeros Electorales

Lic. Bernardo Barranco Villafán

Mtro. Marco Antonio Morales Gómez

Lic. Sayonara Flores Palacios

Mtro. Jesús Castillo Sandoval

Lic. Jorge E. Muciño Escalona

Lic. Juan Flores Becerril

### Secretario Ejecutivo General

Ing. Francisco Javier López Corral

### Representantes de los Partidos Políticos

PAN	Lic. Roberto Liceaga García
PRI	Lic. Eduardo Guadalupe Bernal Martínez
PRD	Lic. Marcos Álvarez Pérez
PT	Dip. Fed. Joaquín H. Vela González
PVEM	Dip. Salvador José Neme Sastré
Convergencia	Lic. Horacio Jiménez López
PSD	C. José Antonio Díaz Sánchez
Nueva Alianza	Lic. Efrén Ortiz Álvarez
PFD	C. Alma Pineda Miranda



Coordinación de la edición  
Diana Cecilia Torija Hernández

Área de diseño gráfico y editorial  
Jorge Becerril Sánchez

Área editorial  
Ana Llely Reyes Pérez  
Tania López Reyes

---

Recepción de tratados internacionales sobre la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; su interpretación desde una postura garantista. Se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2008. En los talleres

La edición estuvo a cargo del Departamento de Promoción Editorial del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2,000 ejemplares.

**Publicación de distribución gratuita**