

RESTRICCIONES AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES: LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS COMO CRITERIOS PARA SU INTERPRETACIÓN

Sinopsis: En la sentencia dictada para resolver un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México recurrió a los estándares internacionales en materia de derechos político-electorales para interpretar sus posibles restricciones. En particular, respecto al derecho a ser votado, el Tribunal determinó que cualquier limitación debe respetar su contenido esencial, entre otros, conforme a los tratados internacionales de derechos humanos y a los criterios emitidos por los órganos encargados de su interpretación y aplicación. Con relación a la jerarquía normativa interna, especialmente tratándose de la Constitución federal, las Constituciones locales y los tratados internacionales, este órgano judicial señaló que, en caso de duda, debe aplicarse la norma más favorable a su ejercicio. El Tribunal aplicó los artículos 1o., 2o., 23, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, se refirió a los criterios del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Observación General No. 25, *La participación en los asuntos públicos, los derechos político-electorales y el acceso igualitario al servicio público*; de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Yatama vs. Nicaragua*, *Garrido y Baigorria vs. Argentina*, *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, *Baena Ricardo y otros (270 trabajadores) vs. Panamá*, *Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*, *Durand y Ugarte vs. Perú*, *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* y *Godínez Cruz vs. Honduras*; y, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el

RESTRICCIONES A LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México 1998. La sentencia se encuentra acompañada de un voto concurrente.

Synopsis: *In the decision pronounced to rule on a judgment for the protection of political-electoral rights of the citizens, the Electoral Tribunal of the Federal Judicial Power of Mexico made use of the international standards on political-electoral rights to construe their possible restrictions. In particular, with respect to the right to be voted, the Tribunal determined that any limitation must respect its essential contents, among others, according to the international human rights treaties and the criteria of the international organs which interpret and apply them. In relation to the domestic normative hierarchy, especially when dealing with the Federal Constitution, the local constitutions and the international treaties, this judicial organ pointed out that, in case of doubt, the most favorable norm must be applied. The Tribunal applied the articles 1st, 2nd, 23, 29 and 30 of the American Convention on Human Rights and the article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights. Likewise, it made a reference to the criteria of the Human Rights Committee of the United Nations in its General Comment No. 25, The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25); of the Inter-American Court of Human Rights in the cases of Yatama v. Nicaragua, Garrido y Baigorria v. Argentina, Masacre de Pueblo Bello v. Colombia, Baena Ricardo y otros (270 trabajadores) v. Panamá, Caballero Delgado y Santana v. Colombia, Durand y Ugarte v. Perú, Velásquez Rodríguez v. Honduras y Godínez Cruz v. Honduras; and, of the Inter-American Commission of Human Rights in its Report on the Situation of Human Rights in Mexico 1998. The judgment contains a concurring opinion.*

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO

EXPEDIENTE: SUP-JDC-695/2007 — 6 DE JULIO DE 2007
JORGE HANK RHON CONTRA EL TRIBUNAL
DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Vistos, para resolver los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-695/ 2007, promovido por Jorge Hank Rhon, contra la resolución de veintuno de junio de dos mil siete, emitida por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del estado de Baja California.

Resultando

I. *Antecedentes*. De la narración de la demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes:

a. El cinco de agosto de dos mil cuatro, Jorge Hank Rhon fue elegido presidente municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, para el periodo dos mil cuatro-dos mil siete.

b. El veintiséis de julio de dos mil seis, el Consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California celebró sesión ordinaria, en la cual, desahogó lo concerniente a la consulta ciudadana presentada por el representante del Partido Revolucionario Institucional, en relación con la procedencia del registro como candidato a gobernador del actual presidente municipal de Tijuana, Jorge Hank Rhon, pese a lo dispuesto en

el artículo 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Baja California.

La consulta acerca de la interpretación del citado precepto constitucional fue atendida en la misma sesión, y aprobada, en el sentido de que era procedente el registro atinente, por mayoría de cuatro votos a favor y tres en contra.

...

f. El treinta y uno de enero de dos mil siete, se presentó ante el Instituto Estatal Electoral de Baja California, la solicitud de registro del convenio de la coalición “Alianza para que Vivas Mejor”, suscrito por los partidos, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Estatal de Baja California. El dieciocho de febrero de ese año, se aprobó la solicitud.

g. El veinte de abril siguiente la referida coalición solicitó al Consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral registrar como candidato a gobernador a Jorge Hank Rhon. Por acuerdo del veintitrés de mayo siguiente, el Instituto Electoral aprobó el registro.

h. En contra de dicho acuerdo, el veintisiete de mayo de este año, la coalición “Alianza por Baja California” interpuso recurso de inconformidad.

i. El veintiuno de junio pasado, el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California revocó el acuerdo de registro emitido por el Consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral de esa entidad y ordenó a la coalición “Alianza para que Vivas Mejor”, realizara la sustitución de ese candidato.

II. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

En contra de esa resolución, el veintisiete de junio de dos mil siete, Jorge Hank Rhon promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ante el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California.

...

Considerando:

...

Además de lo anterior, de la lectura de la demanda esta Sala Superior advierte que el actor impugna la legalidad de la resolución reclamada, pues al respecto formula, entre otros agravios, la incongruencia de la resolución impugnada, la falta de fundamentación y motivación, así como la indebida interpretación del artículo 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, por lo cual, no se invocó la falta de conformidad de los preceptos sustentantes del acto reclamado con la Constitución federal.

...

Quinto. El estudio de los agravios, se divide en dos apartados, 1. Agravios relacionados con la improcedencia del juicio local y, 2. El análisis de la debida interpretación del artículo 42 de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Baja California, en relación con los tratados internacionales suscritos por el presidente de la República y ratificados por el Senado y con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a las limitantes al derecho de ser votado.

1. Agravios relacionados con la improcedencia del juicio local

...

Ciertamente, de la resolución reclamada se advierte que no se asienta algún argumento a través del cual el tribunal responsable justifique por qué asumió criterios distintos sobre la interpretación del artículo 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Baja California, a pesar de tratarse de la misma integración de ese órgano jurisdiccional la que emitió las decisiones del once de diciembre de dos mil seis, en donde fijó que en ese precepto no existía prohibición para que un presidente municipal que no había terminado el periodo para el que fue electo, fuera candidato para desempeñar el cargo de gobernador del estado, y la del veintiuno de junio de dos mil siete, en la que estimó que sí existía.

Sin embargo, esa ausencia de motivación y de exhaustividad en la resolución reclamada no actualizan la improcedencia pretendida por el actor.

...

Tocante a la violación a los principios de certeza y seguridad jurídica, así como a la supuesta expectativa de derecho, que podría entenderse como una inducción al error, invocadas por el actor, como consecuencia del cambio de criterio asumido por el tribunal responsable, además de que tales causas no están previstas en la ley electoral local, para decretar la improcedencia del recurso de inconformidad, al tratarse de argumentos que se sustentaron en la existencia de la cosa juzgada y su eficacia refleja, al haberse desestimado la base en la cual descansan, igualmente resultan infundados.

...

2. *El análisis de la debida interpretación del artículo 42 de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Baja California, en relación con los tratados internacionales suscritos por el presidente de la República y ratificados por el Senado y con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a las limitantes al derecho de ser votado.*

Los agravios son fundados en parte y suficientes para revocar la resolución impugnada.

...

Le asiste razón al actor al exponer que:

a. La resolución impugnada está indebidamente fundada y motivada, al sustentar que la interpretación literal y sistemática de los artículos 18, 41, 42 y 80, de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Baja California, así como 55, fracción V, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que quienes tengan el carácter de presidente municipal, entre otros, durante el periodo de su encargo y aun cuando se separen, no pueden ser electos gobernadores en esa entidad federativa.

b. De igual forma, la prohibición prevista en el artículo 42, párrafo tercero, de la Constitución local de Baja California, consistente en que un presidente municipal de un ayuntamiento no pueda ser electo gobernador del Estado, durante el periodo para el cual fue electo, aun cuando se separe de su cargo, contraviene a los tratados internacionales y, en especial, a los artículos 1o., 2o., 29 y 30, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales forma parte del sistema jurídico mexicano, lo cual debió respetarse por el principio de jerarquía normativa.

Es fundado lo argumentado en el sentido de que el artículo 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Baja California, en lo que aquí interesa, debe interpretarse en el sentido de que los presidentes municipales tienen permitido registrarse y ser electos como gobernador de esa entidad, aun cuando no hubiera concluido el periodo para el cual fueron electos, en armonía con lo dispuesto por los tratados internacionales, por lo cual, debe estarse a lo dispuesto en el diverso 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 celebración de la jornada electoral, de acuerdo con lo que se explica en las consideraciones siguientes.

La cuestión principal es determinar el alcance de los artículos 41, fracción VI, y 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Baja California, en relación con la permisón o prohibición jurídica de que los presidentes municipales durante el período para el que fueron electos, puedan ser candidatos a gobernador de esa entidad.

Esta cuestión puede analizarse desde dos aspectos: 1) el de control constitucional, a través del cual se confrontarían los preceptos legales en cita, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2) el de legalidad, basado en los métodos de interpretación autorizados en nuestro sistema jurídico, a partir de los cuales se establece el sentido o significado de dichos preceptos.

...

Ciertamente, de la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción VI, y 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, a la luz de los tratados internacionales suscritos por el presidente de la República y ratificados por el Senado, en relación con el contenido y alcance del derecho fundamental de ser votado y, en especial, con lo dispuesto en los artículos 1o., 2o., 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se obtiene que la limitación prevista en el citado artículo de la Constitución local no encuadra en los supuestos permitidos para restringir ese derecho fundamental, por lo cual debe estarse a la norma que maximice el ejercicio del derecho a ser votado, como se demuestra enseguida.

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales suscritos por el presidente y ratificados por el Senado, forman parte del sistema jurídico nacional, razón por la cual sirven de sustento para resolver la controversia planteada.

El criterio de la Suprema Corte de Justicia relativo a que los tratados internacionales forman parte del sistema jurídico mexicano, conduce al principio de que los derechos fundamentales no están sometidos a la distribución de competencias del Estado federal, por lo que cualquier norma puede preverlos, ampliarlos o complementarlos y toda autoridad está en la obligación de respetarlos.

Esto es, tratándose de los derechos fundamentales es posible ubicarlos fuera de las competencias de las autoridades, pues cuando la Constitución federal reconoce las libertades y derechos, no lo hace solamente para la autoridad federal, sino que es extensivo para todas las demás autoridades en el ámbito de su competencia; por ello, los derechos fundamentales no necesariamente están en las relaciones de competencias, sino que pueden trascender a éstas y, precisamente, esta es la cualidad expansiva de esos derechos, porque los consagrados por una autoridad federal pueden ser ampliados por las demás autoridades en sus ámbitos espacial y personal de validez.

De la misma manera, la Constitución permite que el derecho internacional expanda los consagrados en el sistema jurídico nacional, pues los derechos fundamentales sólo están protegidos contra cualquier restricción o suspensión, en términos de su artículo 1o., por lo cual, a *contrario sensu*, se permite su ampliación, si se tiene en cuenta que la Constitución establece exclusivamente un catálogo mínimo de derechos fundamentales, que sirven de limitante a la autoridad, a fin de garantizar, el desarrollo pleno del individuo en el contexto social, cuya dinámica conduce a la constante conquista de nuevos derechos fundamentales, razón por la cual cualquier maximización o potencialización de los derechos fundamentales contribuye a cumplir de mejor manera ese fin social.

Sin embargo, lo anterior no significa que cualquier deficiencia en la consagración de los derechos, respecto de los plasmados de manera más completa en un tratado internacional, constituya una irregularidad, ya que el carácter expansivo de los derechos fundamentales las hace complementarias en sus consagraciones normativas, y que se apliquen a favor de las personas o comunidades titulares, la norma de mayor beneficio.

Según el artículo 133 constitucional, la Constitución y la leyes federales así como los tratados internacionales son ley suprema de la Unión, lo cual implica que tienen validez en todo el territorio del país y deben ser acatados por todas las autoridades, sin importar si son federales, estatales o municipales.

Por tanto, esta Sala Superior tiene competencia para interpretar el artículo 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Baja California, en relación con los tratados internacionales, pues se trata de control de legalidad y no de constitucionalidad de la norma, si se tiene en cuenta que no se hace una comparación entre lo establecido por la carta magna y la legislación local...

De todo lo anterior se advierte que esta Sala Superior puede armonizar las disposiciones relacionadas con los derechos fundamentales tutelados en los tratados internacionales siempre y cuando su contenido potencialice los derechos fundamentales reconocidos como principios en el sistema jurídico mexicano.

RESTRICCIONES A LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Al respecto, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2o. [sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social], 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.

Por su parte, en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

En opinión del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del mencionado Pacto Internacional, cualquiera que sean las condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos político-electorales “deberán basarse en criterios objetivos y razonables”, toda vez que “el ejercicio de estos derechos por los ciuda-

danos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos”.¹

De la misma forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano encargado de la aplicación e interpretación de la Convención Americana, ha estimado que:

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos [consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana] no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1o. de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, *atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo*. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.²

Por su parte, los artículos 29 y 30 de la Convención Americana establecen:

Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

¹ Observación General No. 25, LVII período de sesiones (1996), párrafo 4.

² *Caso Yatama vs. Nicaragua*, sentencia de 23 de junio de 2005, serie C no. 127, pár. 206.

RESTRICCIONES A LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

a) *Permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;*

b) *Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;*

c) *Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de Gobierno, y*

d) *Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.*

Artículo 30. Alcance de las Restricciones

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, *no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.*

En conjunto, tal como ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior, así como de la jurisprudencia internacional,³ los derechos fundamentales de carácter político-electoral no son derechos absolutos o ilimitados sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que las previstas en la legislación, no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.⁴

³ Diferentes instancias internacionales han reconocido el carácter no absoluto de los derechos políticos. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 25; la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, sentencia de 23 de junio de 2005, serie C no. 127; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, casos *Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica*, S. 02-03-1987, *Matthews vs. Gran Bretaña*, S. 18-02-1999 y *Melnichenko v. Ucrania*, S.12-10-2004.

⁴ Este criterio se encuentra en la tesis: *Candidaturas independientes. La negativa de registro con base en una disposición legal que establece que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos. No viola la Constitución federal ni los tratados internacionales* (Legislación de Michoacán). SE3L 048/2002, consultable en *Jurisprudencia y tesis relevantes: Compilación oficial 1997-2005*. Vol. tesis relevantes, p. 394.

Restricciones que deben ser interpretadas de forma tal que garanticen el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución y en los propios tratados internacionales.

Acorde con lo anterior, cualquier condición que se imponga al ejercicio de los derechos político-electorales deberá basarse en calidades inherentes a la persona, así como en criterios objetivos y razonables y, por tanto, el ejercicio de tales derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos.

Al respecto, esta Sala Superior ha estimado que las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para el ejercicio del derecho de voto pasivo que establezca la ley deben respetar el *contenido esencial* de este derecho fundamental previsto en la Constitución federal, así como en la Constitución local y en los tratados internacionales respectivos, y han de estar razonablemente armonizadas con otros principios o derechos fundamentales de igual jerarquía, como el principio de igualdad. En todo caso, tales requisitos o condiciones deben establecerse en favor del bien común o del interés general (como se prevé en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el presidente de la República y ratificados por el Senado).⁵

En la especie, el derecho fundamental de ser votado está reconocido en el artículo 8o., fracción IV, inciso c), de la Constitución local, así como en los tratados internacionales de derechos humanos antes mencionados, instrumentos que son obligatorios, en los términos del artículo 133 constitucional que, entre otros aspectos, dispone que los jueces de cada Estado se arreglarán a dichos tratados “a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados”. Siendo un principio general del derecho el que un tratado obliga a los Estados por lo que respecta a la totalidad de su territorio y que, por tanto, un Estado “no pueda alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación inter-

⁵ SUP-JDC-713/2004, sentencia del 22 de diciembre de 2004.

nacional”,⁶ así como que un Estado que ha ratificado un tratado internacional no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de dicho instrumento.⁷

En este sentido, resulta relevante el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a que, en conformidad con la Convención Americana, los Estados tienen la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, “lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio”,⁸ ello en conformidad con los deberes generales reconocidos en los términos de los artículos 1.1 y 2o. de la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En efecto, estos artículos, hacen referencia a las principales obligaciones contraídas por los Estados frente a los individuos sujetos a su jurisdicción y frente a la comunidad internacional. En este sentido, el artículo 1.1. de la Convención Americana, de acuerdo con la jurisprudencia constante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “impone a los Estados partes los deberes fundamentales de respeto y garantía de los derechos, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional”.⁹

Por su parte, el artículo 2o. de la Convención Americana establece el deber de adoptar las medidas legislativas o de otro

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*, Sentencia del 2 de febrero de 1996, serie C no. 26, párr. 46.

⁷ Ambos principios han sido codificados en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (artículos 27 y 29).

⁸ *Caso Yatama vs. Nicaragua*, párr. 201.

⁹ Entre otros, Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello, vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, cit., párr 111; *Caso Baena Ricardo y otros (270 trabajadores vs. Panamá)*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C no. 72, párr. 178; *caso Caballero Delgado y Santana*. Sentencia de 8 de diciembre de 1995. Serie C no. 22, párr. 56.

carácter necesarias para hacer efectivos de los derechos y libertades reconocidos en la misma, siendo que, como ha destacado la Corte Interamericana, esta disposición establece la obligación a cargo de los Estados de “adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados”.¹⁰ En opinión de dicho tribunal interamericano, 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 esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.¹¹

La maximización del derecho político-electoral de ser votado se inscribe en la tendencia de otras instancias nacionales e internacionales, tales como la expresada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas, de ampliar, en la medida de lo posible, las condiciones de ejercicio del derecho al voto pasivo; tendencia manifiesta también en el ámbito internacional, tal como lo ilustran las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México 1998*.

Pues bien, de los tratados internacionales citados, se advierte que el ejercicio del derecho de participación política puede reglamentarse en la ley, esencialmente, por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Ese tipo de limitaciones son de carácter personal, intrínsecos al sujeto, de lo cual se advierte que las limitaciones al derecho fundamental de ser votado deben ser, primordialmente de esa naturaleza, sin que esto signifique la imposibilidad para estable-

¹⁰ Cfr. Entre otras, *caso Garrido y Baigorria*. Reparaciones, sentencia del 27 de agosto de 1998, Serie C, no. 39, párr. 68 y *caso Durand y Ugarte*. Sentencia sobre fondo. Sentencia del 16 de agosto de 2000. Serie C, no. 68, párr. 136.

¹¹ *Caso Velázquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, No 4, párr.167, y *Caso Godínez Cruz*. Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C, No. 5, párr. 176.

cer limitaciones tendentes a salvaguardar los principios constitucionales de cualquier elección, como son, los de igualdad, equidad en la contienda y sufragio libre, entre otros, para lo cual, las limitaciones adoptadas deberán ser, necesarias, proporcionales e idóneas para la obtención de la finalidad perseguida.

En el caso, el artículo 41 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California establece el derecho de quienes ocupan un cargo, empleo o comisión en la administración pública federal, estatal o municipal, de contender para la gubernatura, si se separan con noventa días de anticipación al día de la jornada electoral, supuesto que eficiente el derecho a ser votado. Por otra parte, el artículo 42, párrafo tercero, de la citada Constitución, prevé una restricción que no encuentra sustento en el sistema jurídico al que pertenece, como se demuestra a continuación.

El citado artículo 42, párrafo tercero, podría leerse como una prohibición para que los presidentes municipales, entre otros, que no han concluido su encargo, contiendan para ser gobernador de su estado.

Esta lectura restringe el ejercicio del derecho de ser votado, de la forma en que se encuentra previsto en el artículo 41, fracción VI, de la Constitución local y potencializado por los tratados internacionales, porque se trata de una limitación que no corresponde ni a calidades intrínsecas de la persona, ni resulta necesaria, proporcional e idónea para tutelar alguno de los principios rectores de cualquier elección.

Así es, ocupar el cargo de presidente municipal, no es inherente a la persona, porque, en términos del artículo 79 de la Constitución local y 32 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California, el cargo de presidente municipal se adquiere por reunir los requisitos previstos en dicha legislación, y por resultar electo en el proceso electoral atinente.

De conformidad con tales requisitos, el cargo de presidente municipal no implica contar con una calidad de naturaleza personal, pues el elemento definitorio consiste en haber resultado vencedor en una contienda electoral, por lo que, ocupar ese car-

go, no es razón suficiente para limitar el derecho fundamental de ser votado, puesto que ese ejercicio sólo implica otro tipo de atributos o circunstancias del sujeto, derivadas del ejercicio del derecho de ser votado y elegido por el voto popular.

Tampoco es una medida necesaria, idónea y proporcional, de conformidad con los criterios para determinar la validez de las restricciones a derechos fundamentales, asumidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Yatama vs. Nicaragua*, en la sentencia de 23 de junio de 2005...

La restricción prevista en el artículo 42, párrafo tercero, de la Constitución del estado de Baja California, no es idónea para alcanzar la finalidad perseguida consistente en lograr el adecuado y el responsable desempeño de un cargo de elección popular, pues éste está asegurado a través de diversos mecanismos constitucionales...

En esas condiciones, a fin de armonizar la legislación local con el derecho fundamental de ser votado, es necesario acudir a la norma que maximice el ejercicio del derecho fundamental citado, pues el artículo 42 de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Baja California, establece una prohibición desproporcional, innecesaria y falta de idoneidad, que no encuentra justificación en el sistema jurídico al que pertenece, por lo que, para superar esa problemática, debe entenderse permitido a quien tenga el cargo de presidente municipal, participar como candidato a gobernador de esa entidad federada, siempre y cuando se separe de su cargo noventa días antes de la jornada electoral, puesto que así lo regula el diverso artículo 41 del mismo ordenamiento, al potencializarse el ejercicio del derecho a ser votado.

Esto es así, porque en esta última disposición, pese a la limitante que contiene, se permite que el candidato ejerza su derecho a ser votado y contienda para el cargo de gobernador, pese a no haber concluido el período para el que fue electo.

Lo anterior, porque la Constitución local de Baja California prevé en otra de sus disposiciones, requisitos de elegibilidad que permiten el ejercicio pleno del derecho de ser votado, como lo es su artículo 41; entonces, con el fin de armonizar las cita-

das disposiciones, debe permitirse el pleno ejercicio del derecho de ser votado, lo cual es a su vez, acorde con los tratados internacionales.

...

Esta Sala Superior ha considerado que el derecho político-electoral de ser votado es un derecho fundamental previsto y reconocido constitucionalmente, así como por diversos tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, razón por la cual la interpretación restrictiva debe hacerse únicamente en los supuestos previstos en la Constitución federal, esto es, los derechos otorgados por la máxima ley se entienden enunciativamente, mientras que las restricciones solamente deben verse de forma limitativa.

...

En la resolución reclamada, la autoridad responsable pretende obtener una restricción genérica, en el sentido de que la Constitución permite limitaciones al derecho político-electoral de ser votado de los ciudadanos, cuando ocupen un cargo de elección popular y pretendan ocupar uno diverso; sin embargo, tal principio general no puede ser obtenido del artículo 55, fracción V, segundo párrafo, de la Constitución, porque, como ya se dijo, las restricciones deben ser interpretadas limitativamente y aplicadas exclusivamente a los casos concretos establecidos, y en la especie, la autoridad responsable pretende obtener de una norma específica, un principio encaminado a limitar un derecho fundamental genérico, lo cual carece de sustento jurídico.

La conclusión alcanzada, en el sentido de que la interpretación lleva a aplicar lo dispuesto en el artículo 41, fracción VI, de la constitución local, por ser el precepto que maximiza y potencializa el ejercicio del derecho fundamental de ser votado, se corrobora si se acude al método de interpretación *in dubio pro homine* o *pro libertate*, que tiene como directriz favorecer a la libertad en caso de duda, esto es, implica considerar a la libertad como uno de los valores de la mayor importancia en un Estado de derecho, si se tiene en cuenta que los principios son las piezas más importantes del sistema jurídico, puesto que re-

presenta el poder en el campo de acción del individuo necesario para su desarrollo y autorrealización, lo cual redundaría en beneficio de la sociedad, y como tal, constituye un freno al poder del Estado, para impedir los abusos de los gobernantes.

En ese sentido, en un Estado de derecho la tendencia en los ordenamientos jurídicos y la interpretación jurídica apunta a lograr la mayor libertad posible en el ejercicio de los derechos fundamentales de los gobernados, de manera que el juez debe resolver mediante la aplicación de la norma que mejor proteja la libertad, o que la haga posible en mayor medida.

...

Así, debe estarse a lo dispuesto en el artículo 41, fracción VI, de la Constitución del Estado de Baja California, porque hace posible el ejercicio del derecho a ser votado del gobernado, con base en una restricción menor que se traduce en la posibilidad de, separado del cargo con la anticipación prevista, contienda para ser gobernador en la elección inmediata.

En cambio, el artículo 42, en su párrafo tercero, limita de tal forma el derecho a ser votado, que impide a los presidentes municipales en funciones contender para la elección inmediata al cargo de gobernador, lo cual hace nugatorio el derecho del ciudadano de ser votado.

...

Además, el artículo 42, tercer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en los términos gramaticales en los cuales se encuentra redactado, implicaría la asunción de un criterio incompatible con un principio rector del ejercicio de los derechos fundamentales (entre ellos los de corte político-electoral) garantizados por el ordenamiento nacional e internacional, reconocido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-179/2004, en sesión pública de diez de septiembre de dos mil cuatro.

En dicha ejecutoria se sostuvo que el desempeño de un cargo de elección popular o de uno de naturaleza federal, por cuanto constituye el ejercicio de un derecho político consignado en la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe erigirse a la vez en obstáculo para ejercer ese mismo derecho, respecto a un cargo electivo diverso.

Semejante postulado descansa en la naturaleza de los derechos de carácter fundamental reconocidos por el ordenamiento, como zonas o espacios de inmunidad cuya finalidad es asegurar la libertad y seguridad jurídica de los individuos frente a los poderes públicos, y de manera particular respecto de los derechos de participación política, en especial el de sufragio en sus dos vertientes, que constituyen la piedra angular de todo sistema democrático, pues permiten la necesaria conexión y eventual identificación entre el ciudadano y la autoridad, por lo que constituye un presupuesto indispensable garantizar, en principio, que todo ciudadano esté en aptitud de ejercer el derecho de sufragio en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano, sean éstos federales, estatales o municipales, sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento o discapacidad.

...

Resuelve:

Primero. Se revoca la sentencia de veintiuno de junio de dos mil siete, emitida por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California en el recurso de inconformidad RI-023/2007.

Segundo. Se confirma el acuerdo de registro de Jorge Hank Rhon, como candidato a gobernador del estado de Baja California, postulado por la coalición “Alianza para que Vivas Mejor”, aprobado el veintitrés de mayo de dos mil siete, por el Consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California.

...