

## Curso virtual de DDHH – Caso 3

### Derechos políticos y derecho al debido proceso

#### Aspectos procesales\* y solución de fondo

#### México - Realizado por: Juan Carlos Arjona Estévez

##### Aspectos procesales

### 1. Tipo de acción

En este caso se trata de una acción de amparo indirecto, según lo señala el numeral 3 del artículo 107 de la Ley de Amparo, la cual procede “[...] contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de: a) la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución [...]”.

### 2. La competencia del Tribunal o Corte para conocer el caso

Le corresponde conocer el caso al juzgado de distrito del lugar en que se ejecute la decisión, según lo disponen los artículos 35 y 37 de la Ley de Amparo y los artículos 103 y 107 de la Constitución Política.

### 3. El reclamante

El gobernador destituido e inhabilitado por la decisión administrativa que lo sancionó, pues es el titular de un derecho individual que se ve afectado de manera directa por el acto reclamado.

\* Sara María Ortiz Lozano, estudiante de Derecho de la Universidad de los Andes (Colombia), apoyó al autor en una primera búsqueda sobre los aspectos procesales para resolver este caso con fundamento en la legislación mexicana.

#### 4. El objeto del amparo o tutela constitucional

En el presente caso los derechos alegados objeto de tutela constitucional son el debido proceso y los derechos políticos, que se encuentran consagrados en los artículos 35, fracciones II y VI; artículo 3,6, fracción IV; artículo 14, y 108 a 114 de la Constitución Política.

#### 5. La legitimación del demandante

En virtud del artículo 107 de la Constitución Política es el gobernador sancionado el agraviado, pues es el titular del derecho subjetivo reconocido por la Constitución y que se afecta de manera personal y directa por la decisión de la autoridad administrativa.

#### 6. El agotamiento de la vía jurídica ordinaria

De acuerdo con el numeral 3 inciso a del art. 107 de la Constitución Política no es necesario agotar previamente los recursos ordinarios con el fin de que proceda la acción de amparo indirecto, teniendo en cuenta que se trata de una decisión administrativa en la que durante el proceso se vulnera el debido proceso del gobernador destituido.

#### 7. La forma y el plazo para la admisibilidad de la acción

De acuerdo con los arts. 17, 18 y 108 de la Ley de Amparo, la solicitud debe hacerse por escrito o por medios electrónicos, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación al gobernador del acto que reclama.

Asimismo, el artículo 112 de la Ley de Amparo señala que dentro del plazo de 24 horas contado desde la presentación de la demanda el órgano jurisdiccional deberá resolver si la admite, desecha o previene al reclamante para que la aclare.

### Solución de fondo

#### I. Problema jurídico

##### **Los derechos políticos**

Un ciudadano X fue electo de forma democrática y ocupó el cargo de gobernador. La Autoridad Administrativa X destituyó al gobernador y lo inhabilitó para el ejercicio de derechos y funciones

públicas por 20 años, por fomentar o ejecutar actos para la subsistencia de una organización criminal. El depuesto gobernador señala que sus derechos políticos, en particular el de ser elegido y ocupar un cargo de elección popular se violentó al ser removido de su encargo por una decisión de un órgano de naturaleza administrativa.

### **El Derecho al Debido Proceso**

El ciudadano, en ejercicio de sus derechos electorales, obtuvo el cargo de gobernador electo de forma democrática y ocupó el cargo. La Autoridad Administrativa lo destituyó, a través de un proceso administrativo de una sola instancia, lo sancionó además con una inhabilitación de 20 años. El ciudadano utilizó el único recurso procedente, que es el de reposición, el cual fue resuelto por el mismo funcionario de la Autoridad Administrativa, quien confirmó su primera decisión.

### **Recurso judicial para defender los derechos políticos y al debido proceso**

El ciudadano y exgobernador presentó una demanda para iniciar un juicio de amparo ante la decisión de la autoridad administrativa que ordenó la destitución de su cargo, por violentar su derecho al debido proceso con relación al ejercicio de sus derechos políticos. El amparo que presentó es uno indirecto con base en los artículos 103, fracción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción I de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **II. Marco jurídico de protección**

### **II. 1 Derechos políticos y al debido proceso**

#### **Derechos Políticos en la Constitución mexicana *strictu sensu***

Los artículos 35, fracciones II y VI, y 36, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen el derecho a ser votado para cargos de elección popular.

#### **Derecho al Debido Proceso en la Constitución mexicana *strictu sensu***

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen los principios vinculados al debido proceso y a la seguridad jurídica, a los cuales se suman en caso de juicios de índole penal, los derechos reconocidos en los artículos 20 y 23, que tienen que ver con las garantías judiciales en dicha materia. En el artículo 14 constitucional se establece que nadie puede ser afectado en sus derechos sin previamente se le haya vencido en juicio, ante tribunales

previamente establecidos y leyes expedidas con anterioridad. En el artículo 16 constitucional se impone a la autoridad la obligación de fundar y motivar sus actuaciones.

### **Inmunidades y procedimientos de responsabilidad de servidores públicos**

En los artículos 108 al 114 constitucionales se regula los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos, a la par que se reconocen las inmunidades de ciertos funcionarios.

### **Interpretación de las normas constitucionales por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ampliación del contenido de los derechos humanos a través de ésta**

El artículo 94 de la Constitución Mexicana, y los artículos 215, 216, y 217 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen el carácter obligatorio de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, sea que se establezca por “reiteración de criterios, por contradicción de tesis [o] por sustitución”.

Para el caso de análisis, son aplicables los criterios del Poder Judicial de la Federación, [1a./J. 44/2004](#) (*Declaración de procedencia. Los efectos y consecuencias derivados de dicho procedimiento no son susceptibles de suspenderse en el juicio de amparo indirecto*), [P. LXVIII/2004](#) (*Declaración de procedencia (desafuero). Objeto y efectos de la resolución de la cámara de diputados en el procedimiento seguido en contra de los servidores públicos señalados en el primer párrafo del artículo 111 de la constitución federal*), y I.1o.P.41 P del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (*Orden de aprehensión contra un gobernador con licencia temporal por delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa. Mientras dura dicho permiso, aquél no goza de inmunidad procesal o fuero constitucional, por lo que procede negar la suspensión provisional en el amparo promovido en su contra, aun cuando alegue que aquélla es un acto ostensiblemente inconstitucional*).

### **[Bloque de constitucionalidad](#) en materia de derechos humanos y la ampliación del contenido de los derechos humanos a través de ésta**

En los Estados Unidos Mexicanos se establece la figura de [bloque de constitucionalidad](#) en el artículo 1 constitucional con el propósito de dar jerarquía constitucional a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, dar un mandato para que las autoridades interpreten los derechos humanos de la Constitución y los de los tratados internacionales, y sirve como cláusula de apertura para integrar nuevos derechos humanos a ser protegidos a nivel constitucional.

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

**Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales** de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

En 2014, la Suprema Corte de Justicia de México emitió la [tesis jurisprudencial P./J. 20/2014](#) en la que indica que las “normas de derechos humanos, independientemente de su fuente [constitucional o internacional], no se relacionan en términos jerárquicos”, y como consecuencia existe una “ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, que sirve como parámetro de control de regularidad constitucional. Es importante resaltar que también se precisó que en caso de exista una “restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos [en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades deberán] estar a lo que indica la norma constitucional”.

Adicionalmente, en ese mismo año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó en su [tesis jurisprudencial P./J. 21/2014](#) que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emanada de su función contenciosa es vinculante para las autoridades judiciales del Estado mexicano, sin embargo su aplicabilidad a los casos concretos está supeditada, a que “el precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento [por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos]”, y se debe buscar la armonización de la jurisprudencia interamericana con la nacional, y sólo excepcionalmente decantar por unos y otros criterios si son más favorecedores a la protección de los derechos humanos.

No obstante lo anterior, en el 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la [tesis aislada P. XVI/2015](#) que las decisiones de la Corte IDH, para ser vinculantes, debe existir correspondencia “entre los derechos humanos que estimó vulnerados la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con los reconocidos por la Constitución General de la República o los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano y que, por tanto, se comprometió a respetar. En el entendido de que, si alguno de los deberes del fallo implica desconocer una restricción constitucional, ésta deberá prevalecer, en términos de la jurisprudencia”.

Por lo que respecta al carácter vinculante de los criterios emanados de las opiniones consultivas de la Corte IDH, existe una tesis aislada de un Tribunal Colegiado de Circuito ((I Región) 8o.1 CS (10a.)) que señaló que éstas tienen un carácter orientador.

En ese mismo sentido, otro Tribunal Colegiado de Circuito (XXVII.3o.6 CS (10a.)) estableció en un criterio aislado el carácter orientador de los “principios y prácticas del derecho internacional de carácter no vinculante previstos en instrumentos, declaraciones, proclamas, normas uniformes, directrices y recomendaciones aceptados por la mayoría de los Estados”, es decir el *soft law*.

### **Los derechos políticos en la Constitución ampliada**

Los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reconocen el derecho a ser elegidos para cargos de elección popular. En el caso de la CADH, se autoriza a los Estados la posibilidad el ejercicio de dicho derecho, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. La Corte IDH analizó el contenido del [artículo 23.2](#) con relación a la regulación/restricción de los derechos político-electorales en los casos [Castañeda Gutman contra México](#) y [López Mendoza contra Venezuela](#), e indicó en el segundo de ellos que las restricciones permitidas a los derechos políticos solo pueden ser las referidas en esa disposición convencional. En la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos se resalta que los derechos políticos, incluido el derecho a ser elegido para cargos de elección popular, no podrán negarse excepto que esté previsto en la legislación y sus limitaciones sean razonables y objetivas.

### **El derecho al debido proceso en la Constitución ampliada**

Los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8 de la CADH reconocen el derecho al debido proceso, en los que se reconocen los siguientes principios: Todas las personas son iguales ante la justicia; toda persona tiene derecho a que se le juzgue por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad; Toda persona declarada culpable de algún delito tiene derecho a someter a revisión dicha decisión ante un tribunal superior.

La Corte IDH señaló en el [caso López Mendoza contra Venezuela](#) que los órganos administrativos que realicen funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional deben de respetar las garantías del debido proceso, independientemente que la sanción sea de naturaleza administrativa o penal.

El Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 32 (El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia) recopiló los criterios que a través

de casos concretos y revisión de informes periódicos venía analizando. En este documento, se abordan los temas sobre independencia, imparcialidad y posibilidad de recurrir el fallo ante autoridad superior.

### **Sistema especializado para la determinación de responsabilidades administrativas y penales de altos funcionarios del Estado**

En los artículos 108 al 114 constitucionales se regula los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos, a la par que se reconocen las inmunidades de ciertos funcionarios públicos, particularmente los democráticamente electos, que para su destitución o remoción del cargo tendrán que llevarse a cabo juicios políticos y de procedencia según sea el caso.

No obstante lo anterior, de las disposiciones antes mencionadas, surge la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En dicho mecanismo se establece sanciones administrativas no graves atendidas ante la autoridad administrativa llevado en forma de juicio, con sanciones proporcionales a las infracciones cometidas, y sanciones administrativas graves tramitadas ante una autoridad jurisdiccional con penas proporcionales, sin embargo, ninguna de ellas atiende a destitución de funcionarios públicos democráticamente electos en las urnas.

## **II. 2 Análisis de las presuntas violaciones de los derechos políticos y al debido proceso.**

### **Los derechos políticos del Ex Gobernador.**

Los artículos 35, fracciones II y VI, y 36, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen el derecho a ser votado para cargos de elección popular. El contenido de este derecho se ve ampliado en los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la CADH, en particular, la CADH autoriza a los Estados la posibilidad de limitar el ejercicio de los derechos electorales por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Al analizar la Corte IDH el contenido del artículo 23.2 de la CADH, en su resolución del [caso Castañeda](#), se determinó que “la disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único ... evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos”. Asimismo, el tribunal internacional señaló que para poder ejercer los derechos políticos establecidos [en el artículo 23.1](#) de la CADH, los Estados deben estar en posibilidad de regular este derecho, más allá

de lo establecido en el [artículo 23.2](#), porque se deben establecer un número de condiciones y formalidades para que sea posible ejercer el derecho a votar y ser votado. Sin embargo, en la [sentencia López Mendoza contra Venezuela](#), la Corte IDH precisó que la restricción a los derechos políticos derivada de una sanción sólo es permitida si deriva de una condena firme derivada de un proceso penal.

Por su parte el Comité de Derechos Humanos indicó en la Observación General 25, que, los derechos políticos, incluido el derecho a ser elegido para cargos de elección popular, no podrán negarse excepto que esté previsto en la legislación y será razonables y objetivos, sin establecer limitaciones específicas.

Los artículos 108 a 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desarrolla todo un proceso para determinar responsabilidades de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción y patrimonial del Estado. En el artículo 108 constitucional se establece que los ejecutivos de las entidades federativas -gobernadores- pueden ser declarados responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales. En el siguiente artículo -109- se determina que se podrá imponer mediante juicio político a gobernadores la sanción de destitución e inhabilitación, a la vez que se indica que la comisión de delitos vinculados a actos de corrupción será sancionada por la ley penal. También se indica que los servidores públicos pueden ser sancionados administrativamente, y las penas pueden incluir la destitución e inhabilitación del cargo. En los artículos 110 y 111 se determina el procedimiento previo a seguir.

El desarrollo constitucional de mecanismos políticos de procedencia para la determinación de responsabilidades administrativas y/o penales de servidores públicos en altos cargos en el poder ejecutivo, legislativo, judicial y de organismos autónomos, surge como un mecanismo de control político de quien ostenta las herramientas de seguridad y justicia en un Estado, lo que le impide de forma inmediata iniciar imputaciones de carácter penal o administrativo por el riesgo de que lo haga con la sola intención de atacar políticamente a sus adversarios. Esto se ha venido a denominar inmunidad relativa durante el encargo público.

Una vez autorizada la procedencia del juicio, las instancias de procuración de justicia penal podrán iniciar las investigaciones/imputaciones en contra de los servidores públicos, los cuales ya han sido destituidos de su cargo para efectos de no usar su posición como servidor público para defenderse. En otros casos, los mecanismos políticos antes mencionados sólo autorizan a los organismos de investigación administrativa o penal, continuar con sus actuaciones para en caso de encontrar responsabilidad del servidor público, en el caso de la materia administrativa, sancionarla,

y en el caso de los órganos de procuración de justicia, imputar la conducta ante los juzgados penales.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las [tesis P. LXVIII/2004](#) y [1a./J. 44/2004](#) aclaró en un sistema anterior, pero similar al actual, la forma en que opera la declaración de procedencia, y consiste en indicar que la Cámara de Diputados en ese supuesto solo tiene la facultad de “desaforar” al servidor público para que pueda ser juzgada la persona, pero su determinación no presume ni determina la responsabilidad penal del servidor público involucrado. Es de resaltar que el máximo tribunal indicó que dicho acto de autoridad no puede ser cuestionado mediante el juicio de amparo indirecto.

En el caso que nos ocupa, no existe ningún impedimento constitucional e internacional, que impida establecer limitaciones al ejercicio de los derechos políticos, aun en los supuestos en los que la persona haya sido democráticamente electa e inclusive con un porcentaje elevado de simpatizantes. El único requisito que sería aplicable en este caso es que las causales por las que puede ser destituida e inhabilitada estén previamente definidas de forma clara y precisa (principio de legalidad), y que se le garantice un debido proceso (leyes y tribunales previamente establecidos), sin que necesariamente en todos los supuestos implique que se conduzca ante autoridades jurisdiccionales *strictu sensu*.

### **Derecho al Debido Proceso del Ex Gobernador.**

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen los principios vinculados al debido proceso y a la seguridad jurídica, a los cuales se suman en caso de juicios de índole penal, los derechos reconocidos en los artículos 20 y 23, que tienen que ver con las garantías judiciales en dicha materia. En el artículo 14 constitucional se establece que nadie puede ser afectado en sus derechos sin que previamente se le haya vencido en juicio, ante tribunales previamente establecidos y leyes expedidas con anterioridad. En el artículo 16 constitucional se impone a la autoridad la obligación de fundar y motivar sus actuaciones.

Los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconocen el derecho al debido proceso, en los que se reconocen los siguientes principios: Todas las personas son iguales ante la justicia; toda persona tiene derecho a que se le juzgue por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad; Toda persona declarada culpable de algún delito tiene derecho a someter a revisión dicha decisión ante un tribunal superior.

El Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 32 (El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia), recopiló los criterios que a través de casos concretos y revisión de informes periódicos venía analizando. En este documento, se abordan los temas sobre independencia, imparcialidad y posibilidad de recurrir el fallo ante autoridad superior.

En esa Observación General se detalla que el derecho a apelar una decisión debe ser ante un tribunal -en este caso autoridad- superior, con facultades de revisar todo lo actuado en la instancia inferior. Asimismo, la revisión de un fallo condenatorio sólo es efectiva si la persona declarada responsable puede acceder al dictamen debidamente motivado, y por escrito ante la autoridad que resolvió, y que pueda presentar dichos documentos ante el tribunal de apelación. Si bien este criterio del Comité de Derechos Humanos omite aclarar si la autoridad revisora debe ser diferente a la que resuelve, esto se extrae del contexto de que el tribunal de apelación podrá exigir la modificación de la decisión emitida.

El Sistema Nacional Anticorrupción, compuesto por los artículos 108 a 114 constitucionales, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, establece un mecanismo dual de carácter sancionatorio, el primero de índole administrativo enfocado a faltas no graves, y el segundo de índole jurisdiccional dirigido a conocer las faltas graves sin limitación a que esos hechos puedan ser llevados ante las instancias de justicia penal. No obstante lo anterior, dicho sistema no es aplicable para autoridades democráticamente electas, para los que aplican los juicios políticos y de procedencia para que una vez destituidos de sus encargos puedan ser sujetos a procesos penales.

En el caso que nos ocupa, la destitución e inhabilitación por un periodo prolongado de tiempo de una persona en funciones en el cargo de gobernador, tramitado ante una autoridad netamente administrativa, y sin un recurso de apelación, sino solo un mecanismo de revisión realizado por la misma autoridad que resolvió en primera instancia vulnera el derecho al debido proceso.

### **III. Decisión**

#### **III. 1 La decisión sobre la procedibilidad de la demanda de amparo indirecto es la siguiente:**

Con fundamento en los artículos 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 107, fracción III, inciso a) de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que lo que se está

contraviniendo son actos, omisiones y la resolución proveniente de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, que deja sin defensa al exgobernador.

### **III. 2 La destitución y la inhabilitación como limitación a los derechos políticos, en particular el derecho a ser electo y estar en funciones como Gobernador.**

Con base en los artículos 35, fracciones II y VI, 36, fracción IV, 108 a 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la CADH, el caso [Castañeda Gutman](#), y la Observación General No. 25 del Comité de Derechos Humanos, se determina que los derechos políticos electorales si permiten una regulación más amplia que la definida en el artículo 23.2 de la CADH siempre que cumpla con el principio de legalidad, por lo que la justicia no ampara ni protege contra los procedimientos administrativos que haya lugar, inclusive en aquellos que impongan sanciones como la destitución o la inhabilitación.

### **III. 2 La sustanciación del procedimiento sancionatorio ante instancias administrativas y no jurisdiccionales, y la inexistencia de un recurso de apelación.**

Con base en los artículos 14, 16, 108 a 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8 de la CADH, y la Observación General 32, se ampara y protege al exgobernador en razón de que la gravedad de los hechos imputados y las sanciones establecidas son de tal magnitud que deben de llevarse bajo los estándares mínimos de un debido proceso, entre éstos que sea una autoridad jurisdiccional distinta a la que investiga, la que determine las sanciones, y la posibilidad de recurrir el fallo ante un juez/a superior. En el caso de estudio, se destituyó a un gobernador y se le inhabilitó de las funciones públicas hasta por 20 años, sin incluso seguir los procedimientos constitucionales requeridos para ser juzgado.