

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 89
24 abril 2020
Original: español

INFORME No. 79/20
PETICIÓN 347-09
INFORME DE ADMISIBILIDAD

SANDRA JUÁREZ DOMÍNGUEZ
MÉXICO

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 24 de abril de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 79/20. Petición 347-09. Admisibilidad. Sandra Juárez Domínguez. México. 24 de abril de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria	Sandra Juárez Domínguez
Presunta víctima	Sandra Juárez Domínguez
Estado denunciado	México ¹
Derechos invocados	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad), 11 (honra y dignidad), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos ² en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos).

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Recepción de la petición	25 de marzo de 2009
Información adicional recibida en la etapa de estudio	17 de octubre de 2016
Notificación de la petición	25 de octubre de 2016
Primera respuesta del Estado	6 de junio de 2017
Observaciones adicionales de la parte peticionaria	29 de noviembre de 2017

III. COMPETENCIA

<i>Ratione personae</i>	Sí
<i>Ratione loci</i>	Sí
<i>Ratione temporis</i>	Sí
<i>Ratione materiae</i>	Sí, Convención Americana de Derechos Humanos (depósito del instrumento de ratificación realizado el 24 de marzo de 1981)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación y cosa juzgada internacional	No
Derechos admitidos	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad), 21 (derecho de propiedad), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
Agotamiento de recursos o procedencia de una excepción	Sí, 23 de mayo de 2012
Presentación dentro de plazo	Sí, 25 de marzo de 2009

V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS

1. Sandra Juárez Domínguez (en adelante “la peticionaria”) denuncia presuntas violaciones a sus derechos humanos alegando que fue removida del cargo que ocupaba como Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala mediante un proceso que no estaba previamente establecido, pese a que se habían cumplido las condiciones para su ratificación tácita en el cargo. También denuncia que en el proceso se realizaron valoraciones de tipo político, que no fue notificada para participar en procesos judiciales que le afectaban, que las reglas que guiaban el proceso de evaluación que se le siguió no fueron respetadas y que un recurso de amparo que interpuso no fue resuelto en plazo razonable.

2. La peticionaria relata que el 31 de enero de 1999 fue designada Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado Tlaxcala por un período que concluyó el 31 de enero de 2005. Señala que en 1987 se reformó el artículo 116 de la Constitución Mexicana con el fin de promover la independencia judicial quedando establecido en el párrafo III del artículo que “los Magistrados durarán en su encargo el tiempo que

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Joel Hernández, de nacionalidad mexicana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante “la Convención Americana”

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

señalen las constituciones locales y podrán ser reelectos en ese cargo y, si lo fueron sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos...”. Alega que no fue sino hasta el 2008 que el Estado de Tlaxcala cumplió con la obligación de adecuar su ordenamiento al mandato de la reforma constitucional de 1987. Por esta razón, al culminar el periodo de su designación en 2005 no existía en Tlaxcala un procedimiento establecido para la evaluación y ratificación de magistrados.

3. Indica que, mientras desempeñaba su cargo, los diputados del Congreso del Estado de Tlaxcala realizaron una sorpresiva evaluación de las personas que ocupaban cargos de magistrados, la que fue luego invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver una controversia constitucional interpuesta por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala. Denuncia que no fue notificada ni llamada para participar de este proceso pese a que afectaba sus derechos. Sostiene que, puesto que no existía evaluación válida de su desempeño al momento en que culminó el periodo de su designación, lo procedente conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación era que fuera ratificada tácitamente⁴.

4. Señala que el 26 de abril de 2006 el Congreso de Tlaxcala emitió un acuerdo aprobando “el procedimiento para evaluar a los Magistrados de Plazo Cumplido”, cuya validez fue confirmada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un proceso en que ella no participó. Luego, el 24 de marzo de 2007 el Congreso del Estado de Tlaxcala emitió un dictamen considerando que no debía ser ratificada en su cargo siguiendo un proceso que no se encontraba regulado en disposición legal alguna y que dejaba las reglas específicas para calificar la evaluación totalmente al arbitrio del Congreso Estatal. Alega que para recomendar su no ratificación el Congreso se basó en que ella no había entregado un informe sobre su desempeño, pese a que no existía norma alguna que la obligara a presentar dicho informe. Resalta que advirtió que el Congreso podía evaluarla en base a los informes rendidos anualmente por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia los que estaban disponibles en las instalaciones del Congreso; pero el Congreso omitió hacer esto violando su propio acuerdo el que disponía que la Comisión de evaluación debía “allegarse” de todos los medios a su alcance para realizar la evaluación. Considera que haber entregado el informe que le requirieron hubiera representado avalar el procedimiento ilegal al que fue sujeta.

5. Continúa relatando que en 2007 recurrió la resolución que dispuso su no ratificación mediante amparo indirecto. Denuncia que el amparo no fue resuelto sino hasta el 17 de septiembre de 2009 (lo que considera excedió al plazo razonable) y que, a diferencia de otros magistrados que interpusieron amparos por los mismos motivos, no se le concedió la suspensión del acto reclamado vulnerándose así su derecho de igualdad ante la ley. Indica que el amparo fue sobreseído parcialmente sin entrar al estudio del fondo del asunto, pero concedido para el efecto de que se dejara insubsistente la resolución que determinó su no ratificación y ordenar al Congreso y la Comisión evaluadora que emitiera una nueva decisión de manera fundada y motivada, siguiendo ciertos lineamientos como “allegarse” de todos los medios a su alcance para la evaluación.

6. Señala que el 29 de septiembre de 2011 el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala emitió un nuevo dictamen decidiendo nuevamente su no ratificación. Alega que este nuevo dictamen no se ajustó a lo ordenado por el juez de amparo pues el Congreso nuevamente ignoró los informes del Presidente del Tribunal Superior de Justicia y utilizó su renuencia a aportar el informe y pruebas que apoyaran su reelección como argumento para fundamentar su decisión. Denuncia además que el Congreso censuró en su informe el que ella hubiera emitido su voto a favor de la reelección del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala, alegando que actuó ilegalmente al votar cuando no había quorum; desconociendo que ella había sido convocada legalmente a la reunión y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se había ya pronunciando concluyendo que la reelección del presidente no había sido ilegal. De igual manera, que el Congreso consideró que ella y sus colegas habían promovido, en abuso de su poder, un juicio de protección constitucional para evitar la evaluación de Magistrados ante el Pleno del Poder Judicial; el que fue admitido a trámite por el

⁴ Cita sentencia pertinente al amparo en revisión 2021/99 de 11 de septiembre de 2000 la que indica que “los presupuestos para que opere la ratificación tácita de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados son : 1) que se haya ejercido el cargo por el término previsto en la Constitución Local respectiva y 2) que al término del periodo no se haya emitido dictamen de evaluación, por el órgano u órganos encargados de proponer y aprobar la ratificación, que concluya en la negativa de ratificación.

presidente del poder y concedido por un magistrado instructor que se designó para ello. Aduce que el interés real del Congreso era poder colocar a los magistrados que les resultaban convenientes para sus fines políticos⁵.

7. Por otra parte, indica que el dictamen que dispuso su no ratificación también había ordenado que se le pagara una indemnización. Sin embargo, cuando solicitó esta indemnización, el nuevo presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala se negó indicando que dicho punto del dictamen había sido invalidado al resolverse una controversia constitucional en un proceso en el que ella no participó. Indica que después de varios recursos judiciales y requerimientos finalmente obtuvo el pago 5 años después de que su no ratificación quedara en firme, viéndose lesionada económicamente por la demora y porque el pago se realizó con dinero devaluado.

8. El Estado, por su parte, considera que la petición debe ser inadmitida con fundamento en el artículo 46 de la Convención Americana pues la peticionaria no había agotado los recursos internos disponibles en la Constitución Mexicana al momento de presentar su petición. Resalta que al momento de la presentación de la petición todavía estaba pendiente la resolución de la acción de amparo que finalmente resultó favorable a los intereses de la peticionaria. También señala que el 24 de noviembre de 2011 el Juzgado Primero de Distrito del Vigésimo Circuito concluyó que el nuevo acuerdo emitido por el Congreso de Tlaxcala cumplía con los requisitos de la sentencia de amparo. Indica que la peticionaria presentó una inconformidad contra esta decisión la que fue declarada infundada el 4 de mayo de 2012 resultando en el archivo del juicio el 23 de mayo de 2012; puesto que la sentencia de amparo sólo ordenaba el análisis y la emisión de un nuevo acuerdo de ratificación, el que podía ser negativo o afirmativo.

9. Alega que la intención de la peticionaria es que la Comisión actué como una cuarta instancia para que impugne tanto la interpretación de la ley hecha por los tribunales, así como los procedimientos pertinentes, cuestiones que pertenecen a la jurisdicción interna. En cuanto a la supuesta dilación en la resolución del juicio de amparo interpuesto por la peticionaria indica que esta se debió a que el expediente no se encontraba debidamente integrado y a que la peticionaria presentó varias ampliaciones. Sostiene que la no ratificación de la peticionaria no implica una violación a sus derechos humanos; resaltando que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la constitucionalidad de los procesos de ratificación. Considera que la no ratificación de la peticionaria fue un acto soberano del Congreso del Estado de Tlaxcala que no implica violación a sus derechos⁶.

VI. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

10. Respecto al cuestionamiento del Estado sobre el hecho que el agotamiento se produjo con posterioridad a la presentación de la petición, la CIDH reitera su posición constante según la cual la situación que debe tenerse en cuenta para establecer si se han agotado los recursos de la jurisdicción interna es aquella existente al decidir sobre la admisibilidad. La Comisión toma nota que el Estado no ha indicado que, luego de que se archivara el juicio de inconformidad propuesto por la peticionaria, restaran recursos internos no agotados que pudieran haber sido idóneos para que las pretensiones de la peticionaria fueran atendidas a nivel doméstico. En atención a esto la Comisión concluye que los recursos internos se agotaron el 23 de mayo de 2012 con el archivo del juicio de inconformidad. Por lo tanto y dado que la petición se presentó el 25 de marzo de 2009 la petición cumple con los requisitos del artículo 46.1(a) y (b) de la Convención Americana.

VII. CARACTERIZACIÓN

11. La Comisión observa que la presente petición incluye alegaciones con respecto a que la peticionaria fue sometida a un proceso de evaluación y ratificación que no estaba previamente normado y en el que se valoraron aspectos tales como su voto a favor de la reelección de un presidente del tribunal y su interposición de recursos judiciales contra actos del congreso; a que se adoptaron decisiones que afectaban sus derechos sin su participación; y a que se vio afectada económicamente por una demora injustificada en el pago de su indemnización y por la falta de compensación por la devaluación de la moneda.

⁵ Denuncia además que su no ratificación le dejó sin recursos para afrontar la vida cotidiana y que se le afectó su honra y dignidad pues el dictamen le atribuyó calificativos que no le correspondían tales como falta de honestidad y profesionalismo

⁶ En apoyo a este argumento cita el precedente CIDH, Informe No. 67/14, Petición 1352-06 y 580-07. Inadmisibilidad. Bernardo Romero Vázquez y Raymundo Gil Rendón. México. 25 de julio de 2014.

12. Ante estas alegaciones la CIDH considera pertinente recordar que ya ha manifestado que en el caso de operadores y operadoras de justicia el principio de legalidad implica “que el régimen disciplinario debe ser previamente establecido y previsible en cuanto a los procedimientos a seguir y las autoridades encargadas de su aplicación”⁷. De igual manera, que la Corte Interamericana ha determinado que “las dimensiones de la independencia judicial se traducen en el derecho subjetivo del juez a que su separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas”⁸ y que la Comisión ha advertido que “la selección de la presidenta o presidente por otros poderes u órganos públicos puede traducirse en interferencias a los tribunales afectando la independencia en el desempeño de jueces y juezas”⁹. La Comisión también ha reconocido que “puede haber decisiones que sean formalmente válidas, pero que no son utilizadas como recursos legítimos de administración de justicia, sino a manera de mecanismos para cumplir con finalidades no declaradas y no evidentes a primera vista que tienen el objeto de establecer una sanción ‘implícita’ con una finalidad distinta de aquellas para las que han sido previstas por la ley”¹⁰. En adición, la Comisión valora que la Corte Europea de Derechos Humanos ha considerado que retrasos en el pago de una compensación que conlleven a que la misma sea inadecuada a consecuencia de una depreciación monetaria pueden implicar una violación al derecho a la propiedad¹¹.

13. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad), 21 (derecho de propiedad), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno).

14. En cuanto a las alegadas violaciones al artículo 11 (honra y dignidad) de la Convención Americana la Comisión estima que la peticionaria no ha aportado ni se desprenden del expediente elementos o sustentos que permitan a la Comisión considerar, ni siquiera *prima facie*, su posible violación.

15. Respecto a los alegatos del Estado referidos a la fórmula de cuarta instancia, la Comisión reitera que dentro del marco de su mandato sí es competente para declarar admisible una petición y fallar sobre el fondo cuando ésta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 9, 21, 23, 24, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1. y 2;

2. Declara inadmisibile la presente petición en relación con el artículo 11 de la Convención americana

3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 24 días del mes de abril de 2020. (Firmado): Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Julissa Mantilla Falcón, y Edgar Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

⁷ CIDH, Garantías para la Independencia de las y los Operadores de justicia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/13 (“CIDH, Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia”) párr 217; Ver también CIDH. Caso 12.600 Hugo Quintana Coello y otros (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (Fondo), 2 de agosto de 2011, párr. 100.

⁸ Corte IDH. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013 párr 155.

⁹ CIDH, Garantías para la independencia de las y los Operadores Justicia, párr 114.

¹⁰ CIDH, Garantías para la independencia de las y los Operadores Justicia, párr 230.

¹¹ Corte Europea de Derechos Humanos, Akkus vs. Turquía, Sentencia de 9 de julio de 1997.