

00781

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**EL DERECHO AL SUFRAGIO EN
MÉXICO ANTE EL SISTEMA
INTERAMERICANO DE PROMOCIÓN Y
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
HUMANOS**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

Hugo E. López Medrano

DIRECTOR: DR. MARIO I. ÁLVAREZ LEDESMA

Ciudad Universitaria

282201

2000.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Resumen de la tesis doctoral intitulada ***EL DERECHO AL SUFRAGIO EN MÉXICO ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS***, sustentada por el **LIC. HUGO ERIC LÓPEZ MEDRANO**
(No. de Cuenta: 9080453-3; No. de Expediente: 100257)

El presente trabajo de investigación tiene como propósito fundamental llevar a cabo un análisis sobre la situación normativa de los *derechos políticos* y, específicamente, del *derecho al sufragio* en México a la luz de la legislación internacional, concretamente, en el ámbito del *sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos*.

El análisis se estructura y desarrolla a través de cuatro capítulos. EL PRIMERO tiene por objeto ubicar nuestro tema de estudio dentro del ámbito más general que conforman los aspectos de *democracia-derechos humanos y derechos políticos*.

En el SEGUNDO CAPÍTULO se describe y puntualiza la inserción de los *derechos políticos* en el sistema universal de promoción y protección de los derechos humanos, a través, precisamente, de abordar las principales declaraciones y tratados en la materia.

El CAPÍTULO TERCERO busca explicar cómo y a través de qué órganos se lleva a cabo la protección de los *derechos políticos* en ese sistema, haciendo énfasis en las facultades y actuación de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.

Finalmente, en el CAPÍTULO CUARTO se realiza un análisis histórico de la evolución legislativa que ha observado la regulación de las instituciones encargadas en México de garantizar y proteger el *derecho al sufragio*. Así también, se aborda en este apartado la problemática que ha enfrentado el gobierno de México, en materia de violaciones a derechos políticos derivadas de procesos electorales, en el marco de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

En las **Conclusiones** se presenta una sistematización de las ideas finales producto de este trabajo de investigación, las cuales se pueden sintetizar de la siguiente manera a) si bien es cierto, desde un punto de vista metodológico los *sistemas democráticos y políticos* no se agotan ni explican bajo la perspectiva exclusiva de los *procesos electorales*; también lo es, que el análisis de éstos constituye la premisa fundamental para avanzar en la construcción de un *sistema político* enmarcado en un *régimen democrático*; b) en el marco de una reforma constitucional, se crea en 1990 el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, fecha a partir de la cual el sistema legal mexicano paralela a las *exigencias internas e internacionales*; c) la *Comisión Interamericana* cuya función primordial es promover la observancia y defensa de los derechos humanos *<derechos políticos>*, ha propiciado, a través de sus informes y recomendaciones, un impulso importante en el desarrollo del *sistema jurídico-político mexicano*; d) a este proceso de desarrollo y perfeccionamiento tanto de la normatividad como de las instituciones de protección de los *derechos político-electorales*, se adiciona un elemento de gran trascendencia, la aceptación por parte del Estado mexicano de la *jurisdicción contenciosa* de la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

**Abstract of the Doctoral Thesis Entitled THE RIGHT TO SUFFRAGE IN
MEXICO VIS-Á-VIS THE INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS
PROTECTION SYSTEM, by HUGO ERIC LÓPEZ MEDRANO**

This work is basically aimed at discussing the regulatory status of **political rights**, particularly the *right to suffrage* in Mexico, in the light of International Law, by focusing on the *Inter-American Human Rights Protection System*.

The analysis is structured and developed along four chapters. CHAPTER ONE seeks to place our subject matter within the more general *democracy-human rights and political rights context*.

CHAPTER TWO describes and states how *political rights* have been incorporated to the universal human rights protection system, by discussing the most relevant declarations and treaties on the matter.

CHAPTER THREE explains how and through what agencies the protection of *political rights* is carried out within the system, highlighting the powers and tasks of the *Inter-American Commission on Human Rights*.

Finally, CHAPTER FOUR includes a historical account of the legislative evolution of regulations pertaining to institutions responsible for safeguarding and protecting *the right to suffrage*. This section also deals with problems facing the Mexican Government vis-a-vis violations of political rights at election times, as analyzed under the *American Convention on Human Rights*.

The **Conclusions** section systematizes the final ideas of this work, which can be summarized as follows: a) while it is true that, from a methodological point of view, *democratic and political systems* cannot be explained only from the perspective of *electoral processes*, it is also true that an adequate analysis thereon is the basic premise to move ahead in constructing a *political system* based on a *democratic regime*; b) the *Federal Code on Electoral Institutions and Procedures* was issued as part of a Constitutional reform in 1990 and, effective this date, the Mexican legal system on electoral matters started to develop more rapidly, to keep pace with both *domestic and international exigencies*; c) the *Inter-American Commission*, whose basic duties lie in promoting the observance and protection of human rights *<political rights>*, has significantly promoted, through its reports and recommendations, the development of the *Mexican legal-political system*; d) this development and improvement of both the regulatory framework and institutions in charge of protecting *political-electoral rights*, is supplemented by an essential fact, which is Mexico's acceptance of the *contentious jurisdiction of the Inter-American Human Rights Court*.

Indice

XII Introducción

Capítulo I

Democracia, derechos humanos, derechos políticos y derecho al sufragio: aspectos conceptuales

2	1.1	Teoría de la democracia: principios fundamentales
2	1.1.1	<i>Consideraciones previas</i>
6	1.1.2	<i>Los elementos clásicos de la teoría de la democracia</i>
7	1.1.2.1	<i>Teoría de la politeya participativa o de la soberanía popular</i>
8	1.1.2.2	<i>Teoría de la obligación política</i>
9	1.1.2.3	<i>Teoría de la ciudadanía</i>
10	1.1.2.4	<i>Teoría de la comunidad política</i>
11	1.1.2.5	<i>Teoría de la libertad</i>
12	1.1.2.6	<i>Teoría del Estado de Derecho</i>
13	1.1.2.7	<i>Teoría de la voluntad mayoritaria</i>
14	1.1.3	<i>Propuesta de definición de democracia</i>
16	1.2	Democracia y derechos humanos
16	1.2.1	<i>Aspectos doctrinarios de la vinculación: democracia-derechos humanos</i>
19	1.2.2	<i>Algunos principios sobre el sistema democrático en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos</i>
21	1.2.3	<i>Algunas tesis de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la relación régimen democrático-derechos humanos</i>
23	1.3	Derechos humanos-derechos políticos
23	1.3.1	<i>Delimitación conceptual</i>
27	1.3.2	<i>Clasificación de los derechos humanos</i>
28	1.3.2.1	<i>Distinción clásica</i>

28	1.3.2.2	<i>Clasificación derivada de los actuales instrumentos internacionales sobre derechos humanos</i>
29	1.3.3	<i>Vinculación derechos humanos-derechos políticos</i>
35	1.4	Derechos políticos, elecciones y derecho al sufragio
35	1.4.1	<i>Derechos políticos y procesos electorales</i>
36	1.4.1.1	<i>Conceptos electorales</i>
37	1.4.2	<i>Derechos políticos y derecho al sufragio</i>
38	1.4.3	<i>El derecho al sufragio</i>
39	1.4.3.1	<i>Concepto y naturaleza jurídica</i>
43	1.4.4	<i>Doctrina y principales tesis de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre: elecciones y derecho al sufragio</i>
43	1.4.4.1	<i>Autenticidad de las elecciones</i>
45	1.4.4.2	<i>Universalidad del sufragio</i>
47	1.4.4.3	<i>Periodicidad y voto secreto</i>

Capítulo II

Dimensión internacional de los derechos políticos: el derecho al sufragio

50	2.1	Derecho internacional y elecciones
50	2.1.1	<i>Derecho internacional y protección internacional de los derechos humanos</i>
54	2.1.2	<i>Injerencia humanitaria y principio democrático</i>
59	2.1.3	<i>El Derecho internacional de los derechos humanos y las elecciones</i>
64	2.2	El sistema universal y los sistemas regionales de protección a los derechos humanos
66	2.3	La democracia como principio rector en el sistema universal de protección a los derechos humanos
69	2.4	Los derechos políticos: el derecho al sufragio en el sistema universal de protección a los derechos humanos
70	2.4.1	<i>Los derechos políticos en los instrumentos universales de derechos humanos <Organización de las Naciones Unidas></i>

73	2.4.2	<i>Principios generales sobre la libertad y no discriminación en materia de derechos políticos <Organización de las Naciones Unidas></i>
78	2.4.3	<i>Órganos y procedimientos destinados a supervisar el respeto de los derechos políticos</i>
80	2.4.3.1	<i>El procedimiento 1503 <cuadro persistente de violaciones a derechos humanos></i>
83	2.4.3.2	<i>El procedimiento del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</i>
87	2.4.3.3	<i>Principales diferencias entre el procedimiento 1503 y el procedimiento del Protocolo Facultativo</i>
89	2.4.3.4	<i>La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos</i>
91	2.4.3.5	<i>Revisión actual del procedimiento establecido en la resolución 1503 <XLVIII> del Consejo Económico y Social</i>

Capítulo III

Los derechos políticos <derecho al sufragio> en el ámbito del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos

98	3.1	El sistema interamericano de protección a los derechos humanos
99	3.1.1	<i>La Organización de los Estados Americanos</i>
102	3.1.2	<i>La Novena Conferencia Internacional Americana y los derechos humanos</i>
103	3.1.3	<i>Antecedentes de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre</i>
108	3.1.4	<i>La creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el estatuto original y la ampliación de sus facultades</i>
112	3.1.5	<i>La Comisión Interamericana conforme al texto de la Carta de la Organización de los Estados Americanos adoptado mediante el Protocolo de Buenos Aires</i>
113	3.1.6	<i>La Convención Americana sobre Derechos Humanos</i>
115	3.2	La democracia como principio rector en el sistema americano

118	3.3	La doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la democracia como condición <i>sine qua non</i> para interpretar los derechos humanos
122	3.4	Los derechos políticos en los instrumentos del sistema regional americano de protección a los derechos humanos
124	3.5	La libertad de expresión como condición necesaria para el ejercicio de los derechos políticos
127	3.6	El derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos
129	3.6.1	<i>La libertad de asociación política</i>
130	3.7	El derecho de participar en elecciones periódicas, auténticas y libres
134	3.8	Restricciones a los derechos políticos
136	3.9	Protección de los derechos políticos en el sistema interamericano
136	3.9.1	<i>La Comisión Interamericana de Derechos Humanos</i>
142	3.9.1.1	<i>Procedimiento actual ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos</i>
143	3.9.1.1.1	<i>Condiciones de admisibilidad</i>
144	3.9.1.1.2	<i>Investigación</i>
146	3.9.1.1.3	<i>Continuación del Procedimiento respecto de los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos</i>
148	3.9.1.1.4	<i>Sometimiento del caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos</i>
149	3.9.1.1.5	<i>Continuación del procedimiento respecto de los Estados que no son partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos</i>
149	3.9.2	<i>La Corte Interamericana de Derechos Humanos</i>
153	3.9.2.1	<i>Relaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos</i>
154	3.9.2.2	<i>La competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos</i>
156	3.9.2.2.1	<i>Condiciones de admisibilidad</i>
157	3.9.2.2.2	<i>Procedimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos</i>

163	3.10 La observación electoral en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos
163	3.10.1 <i>Consideraciones previas</i>
168	3.10.2 <i>Ámbito de acción de las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos</i>
171	3.10.3 <i>Organización de las misiones de observación electoral</i>
175	3.10.4 <i>Algunos rasgos sobresalientes de las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos</i>
177	3.10.5 <i>Los parámetros de la observación electoral</i>
179	3.10.6 <i>Consideraciones finales</i>

Capítulo IV

La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el derecho al sufragio en el sistema jurídico mexicano

184	4.1 Régimen de incorporación de los tratados celebrados por el Estado mexicano a su derecho interno
184	4.1.1 <i>Principios generales sobre el derecho de los tratados</i>
187	4.1.2 <i>Proceso de ratificación de los tratados conforme al sistema jurídico mexicano</i>
193	4.1.3 <i>Incorporación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al sistema jurídico mexicano</i>
196	4.2 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los derechos políticos <derecho al sufragio> en el Estado mexicano
196	4.2.1 <i>Antecedentes</i>
197	4.2.2 <i>Informes sobre casos y situaciones vinculadas a derechos políticos</i>

201	4.3	El Estado mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
201	4.3.1	<i>Consideraciones previas</i>
202	4.3.2	<i>Aspectos centrales de la problemática planteada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos</i>
203	4.3.3	<i>Argumentos centrales de la defensa del Estado mexicano y postura de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos</i>
205	4.3.4	<i>México ante la defensa de la democracia en el hemisferio</i>
212	4.4	Descripción de algunos casos tramitados ante la Comisión Interamericana sobre violaciones del derecho al sufragio
212	4.4.1	<i>Descripción del caso 10.180</i>
212	4.4.1.1	<i>Asunto</i>
213	4.4.1.2	<i>Características</i>
213	4.4.1.2.1	<i>Denuncia y réplica de los peticionarios</i>
215	4.4.1.2.2	<i>Informe inicial y observaciones finales del gobierno de México</i>
217	4.4.1.3	<i>Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos</i>
218	4.4.1.4	<i>Solicitud de información al gobierno de México en relación al informe 8/91</i>
219	4.4.1.5	<i>Posición del gobierno de México en cuanto a la solicitud de información de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos <19-octubre-1992></i>
220	4.4.1.6	<i>Nueva denuncia</i>
221	4.4.1.6.1	<i>Características</i>
222	4.4.1.6.2	<i>Puntos petitorios</i>
222	4.4.1.6.3	<i>Respuesta del gobierno de México</i>
223	4.4.2	<i>Descripción del caso 10.956</i>
223	4.4.2.1	<i>Asunto</i>
224	4.4.2.2	<i>Características</i>
224	4.4.2.2.1	<i>Denuncia y réplica del peticionario</i>
225	4.4.2.2.2	<i>Informe inicial y observaciones finales del gobierno de México</i>
229	4.4.2.3	<i>Situación final</i>
232	4.4.3	<i>Descripción del caso 10.957</i>
232	4.4.3.1	<i>Asunto</i>
233	4.4.3.2	<i>Características</i>
233	4.4.3.2.1	<i>Denuncia y réplica del peticionario</i>
234	4.4.3.2.2	<i>Informe inicial y observaciones finales del gobierno de México</i>

237	4.4.3.3 <i>Situación final</i>
238	4.5 Protección de los derechos políticos <derecho al sufragio> en el sistema jurídico mexicano
238	4.5.1 <i>La legislación electoral mexicana: del movimiento independentista al inicio del proceso de transición política <1810-1989></i>
239	4.5.1.1 <i>Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana <1814></i>
240	4.5.1.2 <i>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos <Decreto del 4 de octubre de 1824></i>
242	4.5.1.3 <i>Las siete leyes fundamentales <1836></i>
245	4.5.1.4 <i>Bases de organización política de la República Mexicana y decreto para celebrar elecciones <1843></i>
249	4.5.1.5 <i>Constitución Política de la República Mexicana y Ley orgánica electoral <1857></i>
254	4.5.1.6 <i>La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <1917></i>
255	4.5.1.7 <i>La primera ley electoral en el período posrevolucionario <1917></i>
256	4.5.1.8 <i>Diversas reformas a la legislación electoral <1946-1972></i>
260	4.5.1.9 <i>Ley Federal Electoral de 1973</i>
262	4.5.1.10 <i>Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977</i>
264	4.5.1.11 <i>Reforma Constitucional de 1986 y Código Federal Electoral de 1987</i>
264	4.5.2 <i>Protección administrativa y jurisdiccional del derecho al sufragio en el período 1989-1994</i>
274	4.5.2.1 <i>Sobre la integración del poder legislativo federal</i>
277	4.5.2.2 <i>El órgano depositario de la autoridad electoral</i>
281	4.5.2.2.1 <i>Integración del órganos depositarios de la autoridad electoral federal</i>
285	4.5.2.3 <i>La observación electoral</i>
286	4.5.2.4 <i>Régimen jurídico de los partidos políticos</i>
286	4.5.2.4.1 <i>Financiamiento público</i>
288	4.5.2.4.2 <i>Financiamiento privado</i>
288	4.5.2.4.3 <i>El acceso a radio y televisión de los partidos políticos</i>
289	4.5.2.4.4 <i>Condiciones de equidad en la competencia partidista</i>
291	4.5.2.5 <i>El padrón electoral</i>
292	4.5.2.6 <i>Las listas nominales de electores</i>
293	4.5.2.7 <i>Las mesas directivas de casilla</i>
294	4.5.2.7.1 <i>Procedimiento de integración de las mesas directivas de casilla</i>
296	4.5.2.8 <i>Los resultados electorales preliminares</i>
298	4.5.2.9 <i>Los visitantes extranjeros</i>
299	4.5.2.10 <i>La solución de controversias</i>
300	4.5.2.10.1 <i>El tribunal federal electoral: órgano autónomo jurisdiccional</i>

301	4.5.2.11 <i>El sistema de calificación electoral</i>
302	4.5.2.11.1 <i>Calificación de la elección presidencial</i>
303	4.6 La reforma electoral de 1996: instituciones y procedimientos
304	4.6.1 <i>La integración del Poder Legislativo de la Unión</i>
304	4.6.1.1 <i>La Cámara de Diputados</i>
306	4.6.1.2 <i>La Cámara de Senadores</i>
306	4.6.2 <i>Régimen jurídico de los partidos y agrupaciones políticas</i>
308	4.6.2.1 <i>Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación</i>
309	4.6.2.2 <i>Régimen financiero de los partidos políticos</i>
311	4.6.2.3 <i>Topes a gastos de campaña</i>
312	4.6.3 <i>La Reforma electoral de 1996 y las autoridades electorales</i>
313	4.6.3.1 <i>El Instituto Federal Electoral</i>
318	4.6.3.1.1 <i>Las delegaciones y subdelegaciones del Instituto Federal Electoral</i>
320	4.6.4 <i>La reforma electoral de 1996 y los procedimientos electorales</i>
320	4.6.4.1 <i>El proceso de selección y nombramiento de los integrantes de las mesas directivas de casilla</i>
321	4.6.4.2 <i>Representantes de los partidos políticos en las mesas directivas de casilla</i>
322	4.6.4.3 <i>Foliación de boletas</i>
322	4.6.4.4 <i>Lista nominal con fotografía</i>
323	4.6.4.5 <i>Los asistentes electorales</i>
323	4.6.4.6 <i>Regulación de encuestas</i>
324	4.6.5 <i>La reforma electoral de 1996 en materia de justicia electoral</i>
325	4.6.5.1 <i>El Tribunal Electoral: órgano especializado del Poder Judicial de la Federación</i>
327	4.6.5.1.1 <i>La sala superior</i>
328	4.6.5.1.2 <i>Las salas regionales</i>
328	4.6.5.1.3 <i>La comisión de administración</i>
329	4.6.5.2 <i>Los medios de impugnación en materia electoral y sus procedimientos</i>
330	4.6.5.2.1 <i>La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral</i>
332	4.6.5.2.1.1 <i>Recurso de revisión</i>
334	4.6.5.2.1.2 <i>Recurso de apelación</i>
336	4.6.5.2.1.3 <i>Juicio de inconformidad</i>
341	4.6.5.2.1.4 <i>Recurso de reconsideración</i>
342	4.6.5.2.1.5 <i>Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano</i>

346	4.6.5.2.2 <i>Control constitucional en materia electoral</i>
347	4.6.5.2.2.1 <i>Juicio de revisión constitucional electoral</i>
348	4.6.5.2.2.2 <i>Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral</i>
351	4.7 Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos políticos en México
351	4.7.1 <i>Consideraciones generales</i>
355	4.7.2 <i>Los temas pendientes en la reforma electoral conforme al informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos</i>
356	4.7.3 <i>Recomendaciones formuladas en el Informe</i>
357	4.8 Perspectivas sobre la obligatoriedad de jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
363	Conclusiones
369	Bibliografía

Abreviaturas

CIDH	COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.
CDH	COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.
CADH	CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.
CoIDH	CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.
DADDH	DECLARACIÓN AMERICANA DE DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE.
DOF	DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.
DUDH	DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.
ECIDH	ESTATUTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.
ECoidH	ESTATUTO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.
ECOSOC.	CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.
OEA	ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.
ONU	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.
PIDCP	PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.
PIDESC	PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.
PFPDCP	PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.
RCIDH	REGLAMENTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.
RCoidH	REGLAMENTO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

Introducción

El presente trabajo de investigación tiene como propósito fundamental llevar a cabo un análisis sobre la situación normativa de los *derechos políticos* y, específicamente, del *derecho al sufragio* en México a la luz de la legislación internacional, concretamente, en el ámbito del *sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos*.

En principio, cabe realizar una precisión terminológica sobre dicha temática. Hablar de *derechos políticos* -que constituyen una especie de los derechos fundamentales de la persona humana-, implica adentrarnos en la polémica que perdura hasta nuestros días sobre su naturaleza y alcance. Sin embargo, circunscribiéndonos al objeto del presente trabajo, a manera de introducción y sin pretensiones analíticas, consideraremos algunas opiniones y señalamientos de connotados doctrinarios que han tratado de dilucidar el concepto que nos ocupa.

Hans Kelsen afirma que los derechos políticos "... se encuentran entre los que el orden jurídico reserva a los ciudadanos, y que comunmente son definidos como los que dan a su poseedor la facultad de intervenir en la formación del Estado... El principal derecho político es el voto".¹

Por su parte, *Jesús Rodríguez y Rodríguez* opina que los *derechos políticos* son aquellos "*... que permiten la participación de los individuos, a quienes se les ha conferido la ciudadanía, en la estructura política de una comunidad*

¹ Hans Kelsen: *Teoría General del Derecho y del Estado*; Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, p. 279.

social de que son miembros, y el establecimiento de las reglas necesarias para el mantenimiento del orden social... facultan al individuo en su calidad de ciudadano a participar en la conducción de los asuntos políticos de la comunidad".²

George Jellinek establece que los *derechos políticos* "son los que consisten en la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado".³

Conforme a las definiciones apuntadas, podemos afirmar que el aspecto esencial de los *derechos políticos* consiste en la posibilidad que se otorga al hombre, en su calidad de *ciudadano*, de intervenir en los *asuntos públicos* de su país.

Históricamente los *derechos políticos* han sido reconocidos por diferentes Declaraciones sobre derechos humanos desde el siglo XVII. En la "Bill of Rights" de 1688, ya se establecía que la elección de los miembros del Parlamento debía ser libre y, por lo tanto, la *libertad* de palabra, de debates o de procedimientos en su seno, no debería ser denunciada o puesta en cuestión en ninguna corte o lugar fuera del Parlamento.

En la *Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, se consigna en su artículo sexto, *el derecho de los ciudadanos a participar en la formación de la ley, personalmente o a través de representantes*. Se proclama también el *derecho del ciudadano a acceder a los cargos públicos*, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos.

² Jesús Rodríguez y Rodríguez: "*Derechos del Ciudadano*", en el Diccionario Jurídico Mexicano; Porrúa, México, 1985, p. 222.

³ Citado por Eduardo García Máynez: *Introducción al Estudio del Derecho*; Porrúa, México, 1988, p. 201.

Asimismo, en las Declaraciones y tratados sobre derechos humanos promulgados en el siglo XX, se han reconocido de una manera más clara y precisa los *derechos políticos*, a saber: el derecho de *participar en la dirección de los asuntos públicos*, el derecho de *votar y ser electo en elecciones periódicas y libres*, y el derecho de *tener acceso a las funciones públicas*. Cabe señalar que, como bien lo ha expresado la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, "el ejercicio concreto de estos *derechos políticos* se encuentra íntimamente asociado con la práctica de otros derechos fundamentales como son, por ejemplo, el derecho de asociación y el de libertad de expresión".⁴ Así también, la propia *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* ha reconocido que la libertad de expresión es *conditio sine qua non* para que los partidos políticos puedan desarrollarse plenamente.

En este contexto, el análisis que se pretende se estructura y desarrolla a través de cuatro capítulos. EL PRIMERO intitulado, "**Democracia, derechos humanos, derechos políticos y derecho al sufragio: aspectos conceptuales**", tiene por objeto ubicar con exactitud nuestro tema específico de estudio dentro del ámbito más general que conforman los aspectos de *democracia-derechos humanos y derechos políticos*, así como establecer puntualmente la vinculación necesaria entre dichos conceptos, que si bien es cierto resultan en muchos casos debatibles, también lo es que todos ellos participan de elementos núcleo o esenciales que nos permiten adoptar una postura teórica respecto a los conceptos de *democracia, derechos humanos y derechos políticos*, sin extendernos o desviarnos de nuestro objeto de estudio.

⁴ O.E.A., Informe Cuba (1985); pág. 34, nota 1, citado por Daniel O'donnell, en *Protección Internacional de los Derechos Humanos*; Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann; Lima-Perú, 1988, p. 293.

En el SEGUNDO CAPÍTULO denominado **“Dimensión internacional de los derechos políticos: el derecho al sufragio”**, se describe y puntualiza la inserción de tales derechos en el sistema universal de promoción y protección de derechos humanos, a través, precisamente, de abordar las principales declaraciones y tratados en la materia. En este apartado, se enuncian y explicitan los siguientes *derechos políticos*, a saber: *“participar en la dirección de los asuntos políticos”*, el derecho de *“votar y ser electo”* en *elecciones periódicas y libres*, y el *derecho de tener acceso a las funciones públicas*.

El CAPÍTULO TERCERO, bajo el nombre de **“Los derechos políticos <derecho al sufragio> en el ámbito del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos”**, busca explicar cómo y a través de qué órganos se lleva a cabo la protección de los *derechos políticos* en ese sistema, concibiéndolo como coadyuvante y complementario, haciendo énfasis en las facultades y actuación de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* como órgano especializado en la materia inserto en la *Organización de Estados Americanos*.

Finalmente, en el CAPÍTULO CUARTO, que lleva por título **“La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el derecho al sufragio en el sistema jurídico mexicano”**, se realiza un análisis histórico de la evolución legislativa en materia de procesos electorales y, principalmente, de las instituciones encargadas en México de garantizar y proteger el *derecho al sufragio*. Así también, se aborda en este apartado la problemática que ha enfrentado el gobierno de México, en materia de violaciones a derechos

políticos derivadas de procesos electorales, en el marco de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Al efecto, resulta conveniente apuntar que de manera particular, a partir de 1988, nuestro país se ha visto inmerso en una efervescencia político-electoral caracterizada principalmente por dos fenómenos: por un lado, una permanente confrontación de las diversas fuerzas políticas nacionales, que trasciende el terreno de la saludable y natural contienda política, para enmarcarse en una sistemática y mutua descalificación y, por otro lado, una *adecuación* constante del *marco normativo electoral* que, sin embargo, se ha traducido en una inestabilidad permanente de las reglas formales del proceso electoral.

Como muestra de esto último, baste señalar que entre *1990* y *1996* se realizaron *cuatro reformas constitucionales* en materia electoral; y que, de 1990, año en que se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la fecha, éste ha estado sujeto a seis modificaciones.

En este contexto, el cuarto y último capítulo tiene como propósito fundamental establecer los avances que en materia de legislación electoral ha vivido México, ha partir de su independencia y hasta nuestros días, considerando para este propósito momentos de gran trascendencia para nuestra vida política, tales como el nacimiento del sufragio en 1810; la Constitución de Apatzingán de 1814; la primera Carta fundamental vigente de 1824; las Leyes de Reforma en 1857 y el surgimiento del movimiento revolucionario en 1910 y la proyección de sus principios en la Constitución Política de 1917.

Asimismo, abordaremos los avances más significativos logrados en el siglo XX, a través de las reformas constitucionales en materia electoral y sus respectivas leyes reglamentarias: *Ley Federal Electoral*; *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LFOPPE); *Código Federal Electoral* (CFE); y, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE) vigente a partir de 1990, el cual ha tenido varias reformas y adiciones con el objeto de adecuarlo a las exigencias tanto de los actores políticos como de organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos sea internas o externas.

En las **Conclusiones** se presenta una sistematización de las ideas finales producto de este trabajo de investigación.

No quisiera dejar pasar la oportunidad para agradecer de manera particular al doctor *Mario I. Álvarez Ledesma* por su importante apoyo tanto moral como académico, así como por haber invertido parte de su valioso tiempo en dirigir este trabajo. Asimismo, mi reconocimiento al doctor *David Vega Vera* por el apoyo desinteresado que me ha brindado para la culminación de este esfuerzo emprendido hace ya algunos años y a las autoridades de la *División de Estudios de Posgrado* de la *Facultad de Derecho* de la *Universidad Nacional Autónoma de México*, por haber permitido mi superación académica y el logro de una de las metas más anheladas en mi vida profesional.

Ciudad Universitaria, febrero de 2000.

Capítulo I

Democracia, derechos humanos, derechos políticos y derecho al sufragio: aspectos conceptuales

Sumario

1.1 Teoría de la democracia: principios fundamentales

1.1.1 *Consideraciones previas*

1.1.2 *Los elementos clásicos de la teoría de la democracia*

1.1.3 *Propuesta de definición de democracia*

1.2 Democracia y derechos humanos

1.2.1 *Aspectos doctrinarios de la vinculación
democracia-derechos humanos*

1.2.2 *Algunos principios sobre el sistema democrático en el ámbito
de la Organización de los Estados Americanos*

1.2.3 *Algunas tesis de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre
la relación régimen democrático-derechos humanos*

1.3 Derechos humanos-derechos políticos

1.3.1 *Delimitación conceptual*

1.3.2 *Clasificación de los derechos humanos*

1.3.3 *Vinculación derechos humanos-derechos políticos*

1.4 Derechos políticos, elecciones y derecho al sufragio

1.4.1 *Derechos políticos y procesos electorales*

1.4.2 *Derechos políticos y derecho al sufragio*

1.4.3 *El derecho al sufragio*

1.4.4 *Doctrina y principales tesis de la Comisión Interamericana de
Derechos Humanos sobre: elecciones y derecho al sufragio*

Capítulo I

Democracia, derechos humanos, derechos políticos y derecho al sufragio: aspectos conceptuales

1.1 Teoría de la democracia: principios fundamentales

1.1.1 Consideraciones previas

En principio, es menester precisar que referirse a la *democracia* implica aludir a una idea esencialmente discutible, como puede ser también, *derechos humanos, libertad, igualdad o justicia*. Sin embargo, también es conveniente señalar, que tanto *democracia* como *derechos humanos* son conceptos que contienen un núcleo común que subyace en los diferentes usos o interpretaciones que se han dado a los mismos.

El término *democracia*, como tantos otros conceptos centrales en política <incluyendo el término mismo *política*> es de origen griego y resulta de la combinación de dos elementos, *demos* y *kratos*, los cuales poseen más de un significado. *Demos* podría traducirse como todo cuerpo ciudadano que vive dentro de una polis particular o ciudad-Estado. *Kratos* podría significar “*poder*”, o bien “*gobierno*”. Estos términos constitutivos y presentes en el

nacimiento mismo del concepto y la realidad de la *democracia*, poseen una importancia permanente para comprender su significado.¹

A tal efecto, debemos tener presente que fue la concepción griega de *democracia* la que dominó, al menos, hasta la época de Rousseau y su *Contrato Social*. La *democracia* significaba el gobierno por el pueblo mismo, lo que hoy se denomina en ocasiones de manera tendenciosa² *democracia directa*. El resultado de esta participación directa de los ciudadanos fue algo asombroso, seguramente no imaginado en el mundo moderno: “Escasamente había un aparato separado o profesional del Estado en la ciudad... La *democracia* ateniense significaba, precisamente, el rechazo a cualquier división entre ‘Estado’ y ‘sociedad’.”³

Ahora bien, el concepto de *democracia* puede aplicarse a la estructura y funcionamiento de toda una sociedad <*democracia social*>, concibiéndose como una forma de vida, como un estado de la sociedad⁴ o, en su caso, a un sistema del poder político o al gobierno <*democracia política*>, siendo este último sentido el que adoptaremos para efectos de la presente investigación. Cabe precisar que por esfera política entenderemos aquel ámbito en el cual se realizan las deliberaciones de mayor interés colectivo, comprendiéndose así,

¹ Cfr. Anthony Arblaster: *Democracia*; Nueva Imagen, México, 1991, p. 25.

² Toda vez que la democracia bajo la concepción ateniense, en la época actual no puede ser posible.

³ Perry Anderson, *Passages from Antiquity to Feudalism*, Londres, New Left Books, 1974, p. 43. Citado por Anthony Arblaster: *Democracia*; Nueva Imagen, México, 1991, p. 43.

⁴ Cfr. Giovanni Sartori: *Teoría de la democracia*. 1. *El debate contemporáneo*; Versión española de Santiago Sánchez González, Alianza Editorial, México, 1994, pp. 28 y 29.

fácilmente, el hecho de que a través de la historia la *democracia política* se haga presente de manera previa a la *democracia social*.⁵

En este contexto, Norberto Bobbio ha afirmado que la *democracia* es un *método*, la forma de una comunidad política, no su sustancia.⁶ Luego entonces, siendo la *democracia* concebida como un *método*,⁷ estaría abierta a todos los posibles contenidos ¿cuál sería este?, ¿qué forma ha de adquirir la comunidad política para ser democrática? Esto es, precisamente, lo que intenta responder la *teoría de la democracia*.⁸

La problemática planteada por el análisis de esta teoría debe ser abarcada desde distintas perspectivas. La primera y, quizás la más importante de ellas, sería el planteamiento clásico que comportan los conceptos y problemas sustantivos del *poder popular*, el *gobierno representativo*, el *individualismo político* y la *libertad ciudadana*. Dicho planteamiento incluye, también, la cuestión de la naturaleza humana y su posible aptitud para la *democracia*.⁹

Ha de comprenderse, visto el alcance de los temas, que éste es un ámbito teórico en el que escasean respuestas definitivas y absolutamente satisfactorias. Este es un campo que está erizado de cuestiones esencialmente

⁵ Cfr. Norberto Bobbio: *El futuro de la democracia*; Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 43.

⁶ Cfr. Norberto Bobbio: op. cit., pp. 9 y 10.

⁷ Cfr. Giovanni Sartori: op. cit., p. 197.

⁸ Mario I. Álvarez Ledesma: *Elecciones auténticas*; Ensayo inédito, México, 1992, p. 4.

⁹ Salvador Giner: *La estructura lógica de la democracia*, en *Sistema*, Número 70, Madrid, enero de 1986, p. 5.

discutibles sobre las que no parece posible el acuerdo sólido, pero sobre las cuales es inevitable la reflexión constante.¹⁰

No obstante esta aparente ambigüedad, hay consenso acerca de que la *democracia* como *método* presupone *principios* que determinan, por consecuencia, su propio *método* y, por lo tanto, vienen a constituirse en sus *elementos clásicos* o *sustantivos* irrenunciables. Será entonces el análisis de los mismos, lo que nos permitirá inferir el sistema que tales principios sugieren.

La *democracia* ensaya una visión de lo que se considera como moralmente deseable para el gobierno de una sociedad. No obstante, esta visión se enfrenta a las realidades que a su vez esa propia sociedad posee. La tensión resultante entre visión idílica y realidad sociológica da como resultado el de una interna (eterna) contradicción entre teoría y praxis, engendrando el rasgo más peculiar de la *teoría de la democracia*, *el ser una crítica emancipatoria de la vida política*.¹¹

El problema, no exclusivo de la *teoría de la democracia*, de formular hipótesis generales, trata de indicar cómo y de que forma se ha de gobernar. Por eso, esta teoría, como todas, afronta las realidades del *poder* y la *autoridad*, de este modo sus hipótesis van adquiriendo forma humana y social, adaptándose, precisamente, a la realidad de cada comunidad. Esto es,

¹⁰ Mario I. Álvarez Ledesma: *Elecciones...*; p. 4.

¹¹ *Ibid.*, p. 5.

tales hipótesis se someten a la prueba definitiva que determina su validez histórica y política.¹²

1.1.2 *Los elementos clásicos de la teoría de la democracia*

Los estudiosos de la filosofía política, desde Platón hasta Habermas, coinciden en apuntar que los elementos, hipótesis, teorías o *principios clásicos irrenunciables* de la *teoría de la democracia* son los siguientes: *de la politeya participativa o de la soberanía popular; de la obligación política; de la ciudadanía; de la comunidad democrática; de la libertad; del Estado de Derecho; y de la voluntad mayoritaria.*¹³

Estas teorías constituyen los elementos sustantivos que las democracias de facto indubitadamente deben observar. Cabe precisar, que ninguno de estos componentes precede ni lógicamente ni temporalmente a los demás, por lo que deben considerarse de manera simultánea e interdependientes. No obstante, debemos también decir que cada uno por separado posee una añeja tradición filosófica a la que no nos referiremos en el presente trabajo, no por estimarla una cuestión superflua, sino por el contrario, dada su amplitud e importancia rebasaría en mucho los propósitos de esta investigación. Luego entonces, ajustándonos a esta delimitación, procederemos a explicitar sucintamente los aspectos fundamentales de dichos principios clásicos.¹⁴

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Salvador Giner: *La estructura...*; p. 5

1.1.2.1 *Teoría de la politeya participativa o de la soberanía popular*

Resulta indudable que el rasgo más distintivo de la *democracia* es la de concebirse siempre como una *politeya participativa*. Por lo tanto, es el componente actividad popular en el proceso político, lo que signa la participación.

Democracia se contrapone, así, a otras formas de gobierno como la aristocracia, la tiranía o la oligarquía, en función de que postula la participación del pueblo como condición *sine qua non* para la determinación de las necesidades, objetivos sociales e intereses que serán considerados como primigenios.

Por lo tanto, resulta evidente que el sistema de gobierno que estaría en posibilidades de satisfacer las exigencias del Estado social es aquel en el que todo el pueblo participa, bajo la óptica de que cualquier participación, aun en la más simple función pública, es útil, y que no hay nada más deseable que la participación de la ciudadanía en su conjunto en el ejercicio del poder soberano. Sin embargo, debemos tener presente que no todos pueden colaborar personalmente en los asuntos públicos, sino en proporciones muy pequeñas, atento a lo cual se puede inferir que el tipo ideal de gobierno debe ser el representativo.¹⁵

¹⁵ John Stuart Mill: *Consideraciones sobre el gobierno representativo*; Colección clásicos de la democracia, Universidad Autónoma de Centro América, San José, 1987, p.78.

La *teoría democrática* de la *representación* busca resolver, luego entonces, tres problemas: *el de la representación adecuada, el de la expresión de las necesidades de todos los ciudadanos (y su respuesta o satisfacción) y el de la libre expresión de todas sus opiniones.*¹⁶

1.1.2.2 Teoría de la obligación política

La *democracia* precisa una justificación racional de por qué unos hombres han de obedecer a otros, así como a las leyes que estos promulgan. Esta es, en términos llanos, la materia que trata de responder la teoría de la *obligación política.*¹⁷

A través de la justificación de la *obligación política*, se están legitimando los objetivos últimos en función de los cuales la autoridad y el sistema político se explican. Sólo la *democracia* necesita, en estricto sentido, una teoría de este género, porque si bien todas las formas de gobierno requieren de un tipo de *legitimidad* (justificación), sólo la *democracia* demanda una racional y basada en el consenso, es decir, la voluntad de los ciudadanos.¹⁸

En el *sistema democrático*, la voluntad de los ciudadanos determina el contenido de la *obligación política*, ya que si éstos aceptan la ley voluntariamente, la coerción se reduce al mínimo: los ciudadanos obedecen por convicción. Sobre el particular, Salvador Giner apunta: “*Al tirano se le*

¹⁶ Salvador Giner: *La estructura...*; pp. 5 y 6.

¹⁷ *Ibid.*, p. 6.

¹⁸ Mario I. Álvarez Ledesma: *Elecciones...*; pp. 6 y 7.

*obedece por que es el más fuerte, al emperador porque así lo manda el cielo, al reyzeulo selvático por sus poderes mágicos. Las cosas son, en la democracia, más problemáticas porque en ella la voluntad ciudadana (sea o no hipotéticamente general) es fuente de legitimidad. Y es una voluntad fluctuante. La cuestión de la legitimidad es el nombre, más reciente, que ha recibido la más tradicional obligación política. Obligación, legitimación y justificación de la democracia podrán no ser exactamente lo mismo, pero se solapan y encuentran en una misma y única problemática”.*¹⁹

1.1.2.3 Teoría de la ciudadanía

En palabras de Niboyet, podemos decir que la *ciudadanía* es el vínculo jurídico y predominantemente político que relaciona a un individuo con un Estado. Ello implica que *ciudadanía* es la cualidad jurídica que tiene toda persona física “*nacional*” de una comunidad soberana, que le permite *participar* en los *asuntos políticos* de su Estado; básicamente en el proceso democrático de designación de los titulares de los cargos de elección popular, así como en el ejercicio de las atribuciones fundamentales de los órganos del poder público.²⁰

La condición de *ciudadano* constituye entonces, un elemento consustancial a la *democracia*. La *ciudadanía* reitera y subraya el principio de la *igualdad política*; es decir, la posesión general de ciertos derechos civiles que surgen

¹⁹ Salvador Giner: *La estructura...*; p. 6.

²⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas: *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I; Décima edición, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, México, 1997, pp. 468-471

en función de ella. Por eso se afirma que la *democracia* es la *expresión política* de la *ciudadanía*; a la *democracia* la hacen los *ciudadanos* a través del ejercicio de sus *derechos civiles*.

1.1.2.4 Teoría de la comunidad política

En su articulación más simple y general, la división de las funciones políticas está definida por la distinción entre gobernantes y gobernados: su conjunto constituye la *comunidad política*.²¹

Consecuentemente, la *comunidad política* es el escenario en que tiene verificativo el *ejercicio democrático*. Presupone una vinculación solidaria entre los ciudadanos, esto es, una comunidad de intereses.

Sin embargo, al lado de los intereses comunitarios subsisten los intereses individuales y sectoriales. Esta difícil convivencia constituye una de las tareas que deben dilucidar los *procesos democráticos*. *Condenados* a convivir, no queda más que optimizar ventajas de la obligada convivencia y atomizar <difícil tarea del Derecho> los múltiples y hasta encontrados intereses que conviven en la misma *comunidad política*.²²

²¹ Lucio Levi: *Diccionario de Política*; Dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Siglo veintiuno editores, México, 1988, pp. 330-332.

²² Mario I. Álvarez Ledesma: *Elecciones...*; p. 7.

1.1.2.5 Teoría de la libertad

Dado que la manifestación de la voluntad es condición de la *legitimidad democrática*, no puede entenderse la *democracia* sin *libertad*. De ahí que toda teoría de la *democracia* la implique necesariamente.

La *libertad ciudadana* se da en el marco de la *igualdad ciudadana* <teoría de la *ciudadanía*> y se traduce en la obediencia política <teoría de la *obligación política*> que se manifiesta en el consenso participativo <teoría de la *comunidad política*>.

Elías Díaz considera a la *libertad* como el valor fundamental alrededor del cual gira la *vida democrática*. Por ello, subraya: “*El valor libertad, libertad individual entendida, para empezar, como libertad crítica y de participación política es a mi juicio, el valor central y fundamental, supuesta la vida, tanto para una teoría de la legitimidad como para una teoría de la justicia. Ambas se conectan esencialmente a través de dicho valor, dando así lugar a una teoría democrática de la legitimidad*”.²³

Libertad en el *marco democrático*, implica el reconocimiento y respeto a las diferencias personales, pero a la vez, conlleva una lógica demanda de una básica igualdad: *libertad es diferencia más igualdad. Igualdad en la libertad e igualdad en la realidad*.²⁴

²³ Elías Díaz: *La justificación de la democracia*, en *Sistema*, número 66, Madrid, mayo de 1985, pp. 4 y 5.

²⁴ *Ibid.*, p. 5.

Ahora bien, para poder hablar de *legitimidad democrática* son menester, según el propio Elías Díaz, tres necesarias manifestaciones de la libertad: *libertad de expresión, de opinión, de participativa política y decisión*.²⁵ Sin estas derivaciones de la *libertad* no puede haber *legitimidad democrática* y, por tanto, no puede haber *democracia*.

1.1.2.6 Teoría del Estado de Derecho

El lenguaje del Estado y, más aún, del Estado democrático, es el Derecho. La sociedad democrática se fundamenta en el respeto a la ley que es producto de la voluntad popular.

El Estado expresa sus órdenes y el ejercicio de su autoridad por vía de la norma jurídica. No debe haber mandato estatal que deje de revestir las características formales de la ley, es decir: *abstracción, generalidad, obligatoriedad y coercibilidad*.²⁶

La estructura lógica de la *democracia* exige que el Estado democrático haya de ser, necesariamente, un Estado de Derecho, toda vez que sólo así es posible que se garanticen los derechos ciudadanos y se limite el poder del propio Estado. Este es el origen del principio de la seguridad jurídica y de legalidad, que permiten a los ciudadanos el reconocimiento, la protección y la

²⁵ Ibid.

²⁶ Cfr. Mario I. Álvarez Ledesma: *Introducción al Derecho*; Serie jurídica, Mc Graw-Hill, México, 1995, pp. 132-135.

promoción de sus *derechos fundamentales*, en virtud de los cuales se explica y justifica <legítima> un *sistema político democrático*.

En suma, los elementos definitorios del *Estado de Derecho* serían: *imperio de la ley* emanada de la soberanía popular y necesidad de respeto a los *derechos humanos* o *libertades individuales*.²⁷

Ahora bien, el *Derecho* no únicamente es vía de expresión de la voluntad estatal <que en una *democracia* es la voluntad popular>, sino que también se ocupa de armonizar todos los derechos que conviven en una sociedad. En otras palabras, corresponde al *Derecho* fijar las reglas que hagan posible el equilibrio entre los *derechos individuales, públicos* y *sociales*.²⁸

1.1.2.7 Teoría de la voluntad mayoritaria

En una *democracia* es el pueblo quien decide, pero decide a través de sus mayorías, porque éstas suponen ser las más representativas del todo social. Bajo este presupuesto, el *criterio mayoritario* es la fórmula operacional de las decisiones: la mayoría determina. Esta es la *regla esencial* de la mecánica del *juego democrático*.

La teoría de la *voluntad mayoritaria* no atiende al contenido ético, bueno o malo, justo o injusto de la decisión, ya que tiene un carácter procedimental.

²⁷ Elías Díaz: *La justificación...*; p. 6.

²⁸ Maurice Duverger: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* (trad. del francés por Pablo Lucas Verdú); Sexta edición, Ariel, Madrid, 1979, p. 36.

Sin embargo, sus límites están implícitos en los otros contenidos democráticos; es decir, la *voluntad mayoritaria* no debe atentar contra los principios que la justifican. De hecho, sólo la *mayoría* puede determinar lo que considera como *bien común*.²⁹

1.1.3 Propuesta de definición de democracia

De acuerdo con lo señalado antes, serían estas teorías las que vienen a constituir el contenido sustantivo o material de la *democracia* como *sistema político y forma de gobierno*. Y, por tanto, nos permitirían definir no solamente a su *método o sistema* (que será consecuencia de), sino a sus *elementos normativos clásicos*.

En tal virtud, entendemos que la DEMOCRACIA *es el sistema de gobierno por el que una comunidad política, a través de la participación igual y libre de los ciudadanos en el marco de sus leyes decide, conforme al criterio de las mayorías, el contenido de su obligación política, es decir, su legitimidad estatal*.³⁰

Con base en esta definición, podemos concluir³¹ lo siguiente:

- Que en un *sistema* verdaderamente *democrático* están garantizadas las condiciones mínimas que, como elementos *sine qua non*, implica la

²⁹ Mario I. Álvarez Ledesma: *Elecciones...*; p. 9.

³⁰ *Ibid.*, p. 10.

³¹ *Ibid.*, p.11.

democracia. Es decir, que las decisiones adoptadas por *ciudadanos iguales y libres*, de modo *igual y libre*, y de acuerdo con el *criterio de las mayorías*, no deberán atentar nunca contra el *sistema democrático* mismo. No es lógico pensar que, en un *sistema* realmente *democrático*, el pueblo legisle en contra de sus propios intereses;

- Que estas condiciones mínimas, garantías y facultades no son otra cosa que los *derechos ciudadanos* surgidos del contenido sustantivo de la *democracia*. Los *derechos ciudadanos* son las prerrogativas que la *democracia* garantiza a sus ciudadanos, a través de la ley <el Estado de Derecho>, para asegurar los *principios democráticos* que <de forma lógico-circular> hacen posible tales derechos; y, obviamente,
- Que concretamente, a través de una especie de los *derechos ciudadanos*, como son los *derechos políticos*, el *sistema democrático* intenta garantizar que las *elecciones* cumplan con las exigencias sustantivas de la *teoría de la democracia*.

1.2 Democracia y derechos humanos

Bajo una perspectiva teórico-ideológica es que se ha establecido una estrecha vinculación entre los conceptos de *democracia* y *derechos humanos*, la cual ha sido constantemente afirmada tanto por los estudiosos de la Ciencia Política como por la comunidad hemisférica, derivando esto último en diversos pronunciamientos y compromisos internacionales de los Estados americanos. En efecto, los *derechos humanos* se han convertido actualmente, en uno de los *elementos fundamentales* de la *vida democrática*.

1.2.1 Aspectos doctrinarios de la vinculación: *democracia-derechos humanos*

Varios autores se han referido a dicha temática, entre los cuales podemos mencionar a Gregorio Peces-Barba, quien sostiene que desde un punto de vista jurídico-político, un *planteamiento democrático* supondría las siguientes exigencias: **a)** legitimación de los gobernantes por medio de *elecciones periódicas por sufragio universal*; **b)** *Estado de Derecho*, es decir, sometimiento de los gobernantes a la ley, jerarquía de las normas, control judicial de sus decisiones y responsabilidad por sus actos; **c)** *separación de poderes* con independencia del poder judicial; **d)** *reconocimiento y protección de los derechos fundamentales*; y, **e)** *pluralismo político*. En base a estos elementos, se puede afirmar válidamente que el clima que se crea en una sociedad organizada

jurídica y políticamente en esa perspectiva, favorecerá indubitablemente el ejercicio de los *derechos fundamentales del hombre*.³²

Tales condiciones resultan indispensables para la existencia de los *derechos humanos* y, consecuentemente, para una auténtica *democracia política*, siendo las mismas el punto de partida del que no se puede prescindir para transitar hacia una *democracia social*. En suma, no se puede dejar de lado uno de dichos elementos y pretender construir una *sociedad democrática*.

Norberto Bobbio afirma que, independientemente del fundamento filosófico de los *derechos humanos*, “ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los... mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan un régimen democrático”.³³

En los mismos términos se expresa Elías Díaz³⁴ cuando sostiene que las exigencias básicas para que exista un auténtico *Estado de Derecho* <término que emplea como sinónimo de *estructura jurídico-política democrática*>, son las siguientes: a) *imperio de la ley*: ley como expresión de la voluntad general; b) *división de poderes*: legislativo, ejecutivo y judicial; c) *legalidad de la administración*: actuación según la ley y suficiente control judicial; y, d) *Derechos y libertades fundamentales*: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.

³² Cfr. Gregorio Peces-Barba: *Derechos fundamentales*; 4a. Ed., Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, 1986, p. 172.

³³ Norberto Bobbio: *El futuro...*; p.15.

³⁴ Elías Díaz: *Estado de Derecho y sociedad democrática*; Edicusa, Madrid, 1975, p. 28.

Para el profesor Friedrich lo que caracteriza a la *democracia* es “...la división del poder y la esfera de libertad que garantiza y concede al ciudadano”.³⁵

En base a lo anterior, podemos afirmar que la vinculación *régimen democrático-derechos humanos* tiene carácter de interdependencia. Es decir, los *derechos humanos* constituyen una de las condiciones de *legitimidad política* de los *Estados democráticos de derecho*. En la medida en que un *régimen democrático* desconozca, vulnere y no promueva los *derechos humanos*, en esa misma medida estará actuando en contra de su propia *legitimidad*. De ahí que Eusebio Fernández señale: “El poder político nacido del pacto social va a obtener la legitimidad de su origen y ejercicio en el reconocimiento, defensa y protección de unos derechos naturales cuya procedencia se encuentra en una situación presocial o estado natural, y cuya justificación filosófica se halla en la existencia de un derecho deducido de la naturaleza racional del hombre, anterior en el tiempo a todo Derecho elaborado por las sociedades políticas realmente existentes y superior cualitativamente a las leyes positivas, tan superior que les otorga su validez moral y jurídica.”³⁶

El propio Elías Díaz ha sostenido que el respeto a los *derechos humanos* constituye un *criterio legitimador del poder político*, expresando que: “...hoy resulta extraordinariamente difícil encontrar a alguien (individuo o Estado) que abierta y explícitamente se reconozca contrario a los derechos humanos, así

³⁵ C. J. Friedrich: *La democracia como forma política y como forma de vida*; Tecnos, Madrid, 1961, p.14.

³⁶ Eusebio Fernández: *El contractualismo clásico (siglo XVII y XVIII) y los derechos naturales*; en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 2, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense, Madrid, 1983, p. 96.

genéricamente considerados. En efecto, hoy todos dicen, decimos, querer admitir y respetar los derechos del hombre. Ni siquiera los regímenes totalitarios o dictatoriales aceptan explícitamente ser sus enemigos; todo lo más, afirman poseer otro concepto distinto de aquéllos y, con frecuencia, incluso acusan a sus víctimas (a los preseguidos por la dictadura) de querer o de haber querido suprimir los verdaderos derechos humanos, atentado que –dicen- ha hecho necesaria la imposición de tal régimen de omnipotente autoridad. Quiere esto decir (y el hecho no es del todo irrelevante) que –al igual que ha ocurrido tradicionalmente con la invocación a una abstracta idea de justicia, pero ahora en términos algo más concretos y comprometedores- el respeto a los derechos humanos se convierte, aunque sólo sea a ese nivel teórico-ideológico (que a veces se califica de semántico) en criterio legitimador del poder político. Hoy ningún Estado acepta tranquilamente y de buen grado que se le acuse de perseguidor y negador de los derechos humanos. Al contrario, siempre intenta justificarse en base a ese criterio”.³⁷

1.2.2 Algunos principios sobre el sistema democrático en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos

En el contexto de los compromisos y pronunciamientos internacionales de los países del continente, éstos han reafirmado en la Carta de la Organización de los Estados Americanos como uno de sus principios tutelares, la solidaridad entre ellos, la cual, afirman, requiere de una organización política de los mismos sobre

³⁷ Elías Díaz: *Legalidad-legitimidad en el socialismo democrático*; Civitas, Madrid, 1978, p. 127.

la base del ejercicio efectivo de la *democracia representativa*. En este tenor, la *Declaración de Santiago* adoptada en 1959 por la *Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, durante la cual fue creada la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, en su parte declarativa, enuncia *algunos principios y atributos del sistema democrático*³⁸ en los términos siguientes:

- El principio del *imperio de la ley* debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la *legalidad de los actos del gobierno* por órganos jurisdiccionales del Estado;
- Los gobiernos de las Repúblicas americanas deben surgir de *elecciones libres*;
- Los gobiernos de los Estados americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el *respeto de los derechos fundamentales de la persona humana*;
- *Los derechos humanos* incorporados en la legislación de los Estados americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces; y,
- *La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión*, son condiciones esenciales para la existencia de un *régimen democrático*.

³⁸ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe anual 1990*; XXI Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Santiago de Chile, 1991, pp. 552-553.

1.2.3 Algunas tesis de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la relación: régimen democrático-derechos humanos

Uno de los principales órganos de protección y promoción de los derechos humanos en el hemisferio <sobre el que abundaremos posteriormente>, esto es, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha sostenido en diversas tesis la relación indisoluble que se da entre la existencia de un *régimen democrático* como condición necesaria para que se respeten los *derechos humanos*.³⁹ La Comisión Interamericana ha apuntado que el derecho de tomar parte en el gobierno y participar en *elecciones genuinas, periódicas, libres y de voto secreto*, resulta de primigenia importancia para la salvaguarda de los *derechos humanos*. Dicho razonamiento deriva de la propia experiencia histórica, la cual ha demostrado que los *gobiernos derivados de la voluntad del pueblo*, expresada en *elecciones libres*, son los que proporcionan la más sólida garantía de que los demás *derechos fundamentales del hombre* serán observados y protegidos.⁴⁰

La Comisión Interamericana también ha considerado que en el derecho a la *participación política* hay cabida para una gran variedad de *formas de gobierno*, siendo muchas las alternativas constitucionales que existen en cuanto al grado de centralización de los poderes del Estado o la elección y atribuciones de los órganos encargados de su ejercicio. Sin embargo, la Comisión Interamericana

³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Diez años de actividades 1971-1981*; Secretaría General-Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1982, p. 290.

⁴⁰ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Salvador*; OEA/Ser.L.V./II.45, doc.23 rev. 2, 17 noviembre 1978, p. 126.

puntualiza que el marco de un *régimen democrático* debe ser el elemento preponderante para que dentro de una sociedad puedan ejercerse plenamente los *derechos humanos*.⁴¹

⁴¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: **Informe Anual 1979-80**; Secretaría General-Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1980, p. 143.

1.3 Derechos humanos-derechos políticos

Una vez establecida la relación indisoluble que se da entre la existencia de un *régimen democrático* como condición *sine qua non* para que se respeten los *derechos humanos*, procederemos en este apartado a delimitar conceptualmente este término <derechos humanos>, dada la multiplicidad de expresiones que se han venido utilizando hasta la fecha. Asimismo, ubicaremos a los *derechos políticos* dentro de las principales clasificaciones que se han adoptado sobre la materia.

1.3.1 Delimitación conceptual

Primeramente, debemos tener presente que la necesidad de contar con un lenguaje preciso, coherente y bien construido resulta una exigencia en cualquier tipo de conocimiento científico, siendo consecuentemente aplicable al problema teórico de los *derechos humanos*, ya que no se cuenta hasta ahora, con una terminología concreta para referirse a su objeto de estudio, lo que se observa en la vaguedad e imprecisión de muchas de sus definiciones.⁴²

En efecto, existen diversas expresiones que se han utilizado a través de la historia y, en la actualidad, para referirse a esa realidad que denominamos

⁴² Imprecisión que se ha acelerado según ha ganado cotidianidad la expresión *derechos humanos*. “A medida que se ha ido alargando el ámbito del uso del término *derechos humanos* su significación se ha tornado más imprecisa. Ello ha determinado una pérdida gradual de su significación descriptiva de determinadas situaciones o exigencias jurídico-políticas, en la misma medida en que su dimensión emocional ha ido ganando terreno”. En Antonio Pérez Luño: *Derechos Humanos. Significación, estatuto jurídico y sistema*; Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1979, pp. 14 y 15.

derechos humanos,⁴³ entre otras resulta conveniente destacar las siguientes: *derechos naturales*; *derechos innatos u originarios*; *derechos individuales*; *derechos del hombre y el ciudadano*; *derechos subjetivos públicos*; *libertades fundamentales*; y *derechos fundamentales del hombre*. Resulta obvio que cada una de tales expresiones contiene concepciones jurídico-políticas diferentes, a saber:

Derechos naturales, es una expresión no desacertada, ya que los derechos de que se trata tienen su fundamento primigenio en la misma naturaleza humana. Sin embargo, trae aparejada la necesaria adopción de una escuela teórica en torno a la justificación de aquéllos: el *iusnaturalismo*.⁴⁴

Derechos innatos u originarios, calificativo que se ha usado para contraponer los derechos humanos a los derechos adquiridos o derivados, significando que los primeros nacen con el hombre, sin requerir ninguna otra condición, mientras que los segundos, para existir concretamente, necesitan de un hecho positivo.⁴⁵

⁴³ Para Castán Tobeñas la expresión misma *derechos humanos* implica una clara redundancia. Sin embargo, si bien es cierto dicha expresión no es absolutamente precisa, posee la ventaja de evitar una necesaria referencia a alguna postura teórica en particular, lo que la hace gozar de aceptación, principalmente, a partir de su inclusión en tratados internacionales. En José Castán Tobeñas: *Los derechos del hombre*; Reus, Madrid, 1976, p. 9.

⁴⁴ "Por '*iusnaturalismo*' entiendo aquella corriente que admite la distinción entre derecho natural y derecho positivo y sostiene la supremacía del primero sobre el segundo. Por '*positivismo jurídico*' entiendo aquella corriente que no admite la distinción entre derecho natural y derecho positivo y afirma que no existe otro derecho que el derecho positivo...El *iusnaturalismo* es dualista; el *positivismo jurídico*, monista." En Norberto Bobbio: *El problema del positivismo jurídico* (trad. Ernesto Garzón Valdés); Distribuciones Fontamara, México, 1991, p. 68.

⁴⁵ "El término *derechos innatos* puede considerarse como una consecuencia lógica de la concepción filosófico-*iusnaturalista*, porque si los derechos humanos son naturales obvio es que el hombre nazca con dichos derechos, los cuales no le son asignados por el Estado y la sociedad; los derechos de esta entidad sólo demandan ser reconocidos. El hombre los tiene inscritos ya en su propia naturaleza, le son innatos." En Mario I. Álvarez Ledesma: *Acerca del concepto...*; p. 98.

Derechos individuales,⁴⁶ fue una expresión muy frecuente en épocas en que la filosofía y las ideologías políticas estaban impregnadas de individualismo. Es decir, corresponde con una distinta posición del hombre ante el Estado, uno que abandona el feudalismo medieval y se inserta en otra dinámica tanto política como económica, producto del surgimiento de una nueva clase social, la burguesía, que convierte al individuo en *sujeto primero de todas las reivindicaciones*.⁴⁷

Derechos del hombre y el ciudadano, es una nomenclatura cuyo significado posee un talante histórico y, muy análogamente, individualista, teniendo su antecedente principal en la declaración francesa de 1789.⁴⁸

Derechos subjetivos públicos, tiene una fundamentación eminentemente formalista y positivista, la cual surgió, precisamente, como una reacción contra las doctrinas iusnaturalistas.⁴⁹

⁴⁶ No obstante la aparente identidad entre los conceptos derechos humanos y derechos individuales, este último resulta más restringido: *“los derechos humanos implican tanto la consideración de aquellas facultades que corresponden al hombre en su fuero individual (precisamente los derechos individuales), como de aquellas otras que se derivan de su naturaleza social, es decir, los derechos sociales”*. Ibid., p. 99.

⁴⁷ Cfr. Karel Vasak (editor general): *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*; Volumen I, Serbal/UNESCO, Barcelona, 1984, pp. 45-46.

⁴⁸ Es precisamente en las declaraciones de derechos del siglo XVIII donde se establecen los rasgos que caracterizan a los derechos humanos en la modernidad. En efecto, en dichas declaraciones se concreta el tránsito de la noción filosófica de dichos derechos (como derechos naturales) a la dimensión política, es decir, convertidos en *derechos del hombre y del ciudadano*. Cfr. Mario I. Álvarez Ledesma: *Acerca del concepto...*; p. 71.

⁴⁹ Al respecto, resulta importante subrayar lo afirmado por Gregorio Robles sobre la *positivización*: *“Los derechos humanos al integrarse en una norma de derecho positivo, es decir, al experimentar un tránsito desde la idea misma de derechos humanos como valor o principio fundamental (por tanto desde lo ético) a la norma jurídica, al derecho objetivo (a lo jurídico), adquieren el estatuto técnico instrumental de derechos subjetivos. Empero, los derechos humanos fundamentales más que atributos de la personalidad o atributos en las relaciones de coordinación que se establecen con otros particulares, se manifiestan como facultades o limitaciones concretas ante y del poder estatal. Por ello, si los derechos humanos se positivizan o concretan en normas jurídicas lo harán, principalmente, en normas de derecho público”*. Cfr. Ibid., p. 108.

Libertades fundamentales, en la época actual, dicho término de libertades parece aplicarse a una sola de las especies de los *derechos humanos*, la constituida por las libertades individuales, esto es, por los clásicos *derechos civiles y políticos*, que se contraponen a la nueva categoría de los *derechos sociales, económicos y culturales*.

Derechos fundamentales del hombre, con dicha expresión se pretende manifestar que toda persona posee unos derechos <naturales, históricos o morales, según la postura teórica que sobre los mismos se adopte> por el solo hecho de ser hombre, que deben ser reconocidos y garantizados por la *sociedad*, el *Derecho* y el *poder político* sin ningún tipo de discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural o sexual. Se trata de derechos fundamentales <*derechos núcleo*>, es decir, que se hallan estrechamente conectados con la idea de *dignidad humana* y son al mismo tiempo las condiciones del desarrollo de esa idea de dignidad.⁵⁰

La expresión *derechos fundamentales del hombre* parece ser la más adecuada y la que mejor delimita la situación teórica actual de los *derechos humanos*. Sin embargo, a pesar de dicha precisión terminológica y teórica, utilizaremos durante el presente trabajo, de manera indistinta, ambas denominaciones, es decir, *derechos fundamentales del hombre* y *derechos humanos*, este último, por constituir un concepto aceptado universalmente y que ha ganado carta de naturalización, sin duda, tanto en la doctrina como en los instrumentos y organizaciones nacionales e internacionales vinculadas con la materia.⁵¹

⁵⁰ Cfr. Eusebio Fernández: *Teoría de la justicia y derechos humanos*; Debate, Madrid, 1987, p. 78

⁵¹ Cfr. Mario I. Álvarez Ledesma: *Acercas del concepto...*; pp. 129 y 130.

Bajo esta perspectiva conceptual, debemos tener cuidado en superar las dos versiones unilaterales <*iusnaturalismo* y *positivismo*> que han confundido y llenado de pasión el debate sobre esta temática a lo largo de la historia. Con tal propósito se patentiza nuestra coincidencia con la teoría dualista de Gregorio Peces-Barba, cuando afirma que los *derechos humanos* se desarrollan en dos niveles. En el primero tales derechos deben ser entendidos como *exigencias éticas, valores o principios*, cuyo estudio corresponde a la *filosofía de los derechos fundamentales*. En un segundo nivel, “...supone el paso de la *filosofía de los derechos fundamentales al Derecho de los derechos fundamentales, es decir, la inserción de esos valores en normas jurídicas, en el Derecho positivo, y la configuración de los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos*”.⁵² Este nivel supone la *teoría jurídica de los derechos fundamentales, el ejercicio de los mismos, su fuente y garantías*.

1.3.2 Clasificación de los derechos humanos

Sobre la clasificación de los *derechos fundamentales del hombre*, se han propuesto una gran variedad, no faltando autores que consideran que todas resultan insuficientes y empíricas, por lo cual valdría más renunciar a tal propósito. Sin embargo, para alcanzar el objetivo de nuestra investigación, debemos tener presente tanto la *clasificación clásica* como la que refleja el pensamiento contemporáneo, derivada esta última de los actuales *instrumentos internacionales sobre derechos humanos*.⁵³

⁵² Gregorio Peces-Barba: op. cit., p. 27.

⁵³ Cfr. José Castán Tobeñas: op. cit. pp. 26 y 33.

1.3.2.1 Distinción clásica

Las antiguas clasificaciones de *derechos humanos* por razón de los *bienes que protegen* y del *modo en que el sujeto participa en el orden jurídico*, versaban en torno a la distinción, fundamentalísima, entre los *derechos civiles* y los *políticos*.

Los primeros se refieren singular y preferentemente a la persona humana frente al Estado. Esto es, significaba el respeto del Estado hacia una esfera de libertad, seguridad e integridad física y espiritual del individuo. Los segundos, por su parte, son aquellos mediante los cuales la propia persona participa en la estructuración jurídico-política de la sociedad de la cual es miembro.⁵⁴

1.3.2.2 Clasificación derivada de los actuales instrumentos internacionales sobre derechos humanos

En los últimos documentos de las organizaciones internacionales son diferenciados los siguientes grupos de *derechos humanos*: **a) derechos civiles**; **b) derechos políticos**; y **c) derechos económicos, sociales y culturales**.

Efectivamente, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, después de regular los clásicos *derechos de libertad individual*, contempla los que denomina *derechos económicos, sociales y culturales del hombre*. Posteriormente, el contenido unitario de esa Declaración Universal ha sido

⁵⁴ Cfr. Karel Vasak (editor general): op. cit. p. 86.

desarrollado a través de dos pactos aprobados en 1966, uno dedicado a los *derechos civiles y políticos* y, otro, a los *económicos, sociales y culturales*.

1.3.3 Vinculación derechos humanos y derechos políticos

La vinculación existente entre los conceptos de *derechos humanos* y *derechos políticos* se genera de manera lógica, toda vez que tal y como ha quedado asentado, estos últimos constituyen una especie del género denominado *derechos humanos* o *derechos fundamentales del hombre*, lo cual se infiere de manera indubitable, tanto de la *distinción clásica* como de la clasificación deducible de los actuales *instrumentos internacionales* en la materia.

Bajo esta premisa, debemos tener presente que la llamada *teoría de la ciudadanía* <uno de los principios fundamentales de la teoría de la democracia> considera la condición de ciudadano como un elemento consustancial a la *democracia*.⁵⁵

La condición de ciudadano confiere, *per se*, una serie de facultades o derechos que se derivan del solo hecho de formar parte de una *comunidad política*. Tales derechos son, en palabras de Luis Sánchez Agesta, “...*las facultades del miembro de una sociedad política como partícipe del poder*”.⁵⁶

⁵⁵ Véase del capítulo I, el punto 1.1.2.3.

⁵⁶ Cfr. José Castán Tobeñas: op. cit., p. 97.

La vida en *democracia* significa participación por derecho propio, en la instrumentación siempre y, en la ejecución, a veces, de las decisiones de poder. Cada miembro de la *comunidad política* decide el curso de su propia comunidad y debe sujetarse a las *reglas de mayoría* que la *democracia* le impone.⁵⁷

La *Declaración de derechos del hombre y el ciudadano de 1789* es el primer documento que promulga universalmente las facultades de los miembros de una *comunidad política* y distingue, como su solo título deja ver, entre los *derechos del hombre* y los *derechos del ciudadano*. De ahí su singular trascendencia.

Los *derechos del hombre* <lo que en otra terminología serían los *derechos civiles*> se definen como el ámbito inatacable de la vida individual frente a la actividad del Estado. En cambio, los *derechos del ciudadano* y, dentro de éstos, los *derechos políticos*, estipulan las prerrogativas políticas para decidir quien ha de gobernar y en que dirección.

Consecuentemente, se puede afirmar válidamente que entre ambos derechos existe una relación de género y especie, donde los *derechos políticos* vendrían a ser una especie de *derechos civiles* dirigidos a garantizar al ciudadano su participación en la conducción y definición del gobierno y los asuntos públicos de su comunidad. Son, dicho de otro modo, los *derechos humanos fundamentales* en el ámbito de la *vida política democrática*.⁵⁸

⁵⁷ Mario I. Álvarez Ledesma: *Elecciones...*; p. 13.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 13 y 14.

Sobre la vinculación entre los conceptos de *democracia*, *derechos humanos* y *derechos políticos*, la Comisión Interamericana ha afirmado que la *democracia representativa* se asienta sobre el principio de que es el *pueblo* el titular de la *soberanía* y, en ejercicio de dicha soberanía, elige a sus *representantes* <en las *democracias indirectas*> para que ejerzan el *poder político*. Estos representantes, además, son elegidos por los *ciudadanos* para aplicar determinadas medidas de carácter político y administrativas, lo que implica, a la vez, la existencia previa de un amplio debate sobre la naturaleza de las políticas a aplicar <*libertad de expresión*> entre grupos políticos organizados <*libertad de asociación*> que han tenido la oportunidad de expresarse y reunirse públicamente <*derecho de reunión*>.⁵⁹

La Comisión Interamericana también ha subrayado que la vigencia de los *derechos y libertades* precitados requiere un *orden jurídico e institucional* en el que las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes y, a la vez, exista un control de unas instituciones sobre otras con el propósito fundamental de preservar la pureza de la *expresión de la voluntad popular* <ESTADO DE DERECHO>.⁶⁰

Existen diversos instrumentos y tesis en el ámbito de protección de los *derechos humanos* en el continente americano sobre aspectos vinculados con el ejercicio de los *derechos políticos* en el marco de la *democracia representativa* y en sus relaciones con los otros *derechos fundamentales de la persona humana*.

⁵⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe anual 1990..., p. 556.

⁶⁰ Ibid.

Para el logro de nuestro objetivo sólo haremos alusión a algunos de los textos más demostrativos. La Comisión Interamericana ha evidenciado el hecho de que varios instrumentos internacionales sobre *derechos humanos*, como el Pacto de San José de Costa Rica, han consagrado el derecho que posee todo ciudadano de *participar en la dirección de los asuntos públicos y de votar y ser elegido 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.*⁶¹

Igualmente, la Comisión Interamericana ha puntualizado que en el marco de un *régimen democrático*, el gobierno tiene frente a los *derechos políticos* y al *derecho a la participación política*, la obligación de permitir y garantizar: a) la organización de los *partidos políticos* y otras asociaciones, a menos que éstas se constituyan para violar derechos humanos fundamentales; b) el *debate libre* de los principales temas del desarrollo socio-económico; y, c) la realización de *elecciones generales, libres* y con las garantías necesarias, para que sus resultados representen la *voluntad popular.*⁶²

La Comisión Interamericana ha precisado que no se trata sólo de señalar, como surge de la Carta de la Organización de Estados Americanos y de otros instrumentos de dicho sistema interamericano, la relación orgánica que existe entre la *democracia representativa* y los *derechos humanos*, incluyendo a los

⁶¹ Organización de los Estados Americanos: *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano* (Convención Americana sobre Derechos Humanos); Secretaría General, OEA/Ser.L.V/II.82, doc. 6 rev.1, Washington, D. C., 1992, p.39.

⁶² Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe Anual 1980-81*; Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Washington, D. C., 1981, p. 123.

derechos políticos. La Comisión ha constatado en los hechos, que las graves violaciones a los *derechos humanos* que han acontecido o están ocurriendo en algunos países de América, se deben principalmente a la falta de *participación política* de la *ciudadanía*, la cual es negada por las autoridades que ejercen el poder. Esto, sin duda, en no pocas ocasiones ha conducido a graves confrontaciones sociales, las que incluso, han derivado en que tanto el gobierno como los sectores opositores más extremos, ante la falta de opciones pacíficas y racionales, manifiesten su preferencia por el empleo de la violencia como única forma de resolver los conflictos. La negación de los *derechos políticos* o, en su caso, la alteración de la voluntad popular, como lo ha demostrado la experiencia histórica, puede conducir a una situación de violencia.⁶³

Tal experiencia confirma que solamente en la *democracia* pueden generarse las condiciones propicias para alcanzar una auténtica paz social y el respeto de los *derechos humanos* y, además, que la *democracia* es el único sistema que permite una interacción armoniosa de *concepciones políticas diferentes* en la que, a través del *equilibrio interinstitucional* que el propio sistema establece, puedan ejercerse los controles necesarios para corregir los errores o abusos de las autoridades.⁶⁴

De conformidad a los criterios expuestos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se establece que el ejercicio de los *derechos políticos* es un elemento esencial del régimen de *democracia representativa*, lo cual supone,

⁶³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe anual 1990..., p. 558.

⁶⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe Anual 1985-1986; Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Washington, D. C., 1986, p. 203.

además, la vigencia de otros *derechos humanos*; la tutela de esos derechos *civiles y políticos*, en el marco de la *democracia representativa*, implica también la existencia de un control institucional de los actos que ejercen los poderes del Estado, así como la *supremacía de la ley*.⁶⁵

En palabras de Germán Bidart Campos,⁶⁶ podemos decir que cuando se define a la *democracia* bajo la perspectiva de los *derechos humanos*, resulta indispensable abarcar a los *derechos políticos* para asumir como verdad que no siendo respetados tal categoría de derechos, no estaríamos ante la presencia de un *sistema democrático*, toda vez que estaría ausente un *área visceral*.

En suma, el ciudadano en *democracia* es un individuo *libre e igual* ante la ley y en relación con el resto de sus congéneres. Los principios *libertad e igualdad* de origen, definen éticamente a la *ciudadanía*. Por ello, *en un Estado democrático de Derecho, es con y en el marco de los derechos políticos donde las elecciones fraguan su autenticidad, donde se hace posible la puesta en marcha de las prerrogativas de participación democrática de que gozan los ciudadanos en un régimen de tal carácter*.⁶⁷

⁶⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe anual 1990...*, p. 559.

⁶⁶ Germán J. Bidart Campos, et alli.: *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo. Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral*; Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, p. 22.

⁶⁷ Mario I. Álvarez Ledesma: *Elecciones...*; p. 14.

1.4 Derechos políticos, elecciones y derecho al sufragio

1.4.1 Derechos políticos y procesos electorales

Desde un ángulo estrictamente teórico se ha demostrado que el contenido sustantivo de la *democracia* determina la naturaleza de su método. Consecuentemente, las *elecciones*, es decir, los procesos de selección de ciudadanos encargados de decidir sobre las cuestiones públicas, son un problema y una característica más propia de la *democracia representativa* que de la *democracia directa*, en virtud de que sin el fenómeno de la representación, la realización de la voluntad ciudadana y el gobierno se harían casi imposibles, si no es que imposibles del todo.⁶⁸

Norberto Bobbio⁶⁹ ha afirmado, que en términos generales, la expresión *democracia representativa* significaría que las deliberaciones colectivas, esto es, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin.

Cabe puntualizar, que si bien es cierto desde un punto de vista metodológico los *sistemas democráticos y políticos* no se agotan ni explican bajo la perspectiva exclusiva de los *procesos electorales*, también lo es que el análisis de éstos

⁶⁸ Excepción hecha de la hipótesis, que hasta ahora pudiera parecer de ciencia ficción, de que cada individuo pueda transmitir su voto a un cerebro electrónico con sólo oprimir un botón en su casa. En los Estados Unidos de Norteamérica se han llevado a cabo ensayos acerca de la votación directa, precisamente, mediante computadoras caseras. Es en ese país donde existen múltiples escritos sobre el tema. Cfr. Elizabeth Reimann y Fernando Rivas Sánchez: *Derechos Humanos: ficción y realidad*; Akal, Madrid, 1980, p. 123.

⁶⁹ Norberto Bobbio: *El futuro...*; p. 34.

constituye la premisa fundamental para ir avanzando en la construcción de un *sistema político* enmarcado en un *régimen democrático*. Por lo tanto, la presente investigación, al constituir un primer acercamiento a la problemática, la acotaremos al aspecto de los *procesos electorales* y, particularmente, a la normatividad e instituciones que protegen el *derecho al sufragio*.

Sin embargo, resulta también conveniente señalar que los problemas relativos a los *procesos electorales* son, al mismo tiempo, problemas de *poder* y problemas en torno a la concepción que se tenga sobre la *democracia*. Por ello, debemos tener presente ahora los *principios fundamentales* de la *teoría de la democracia* expuestos en el apartado 1.1.2.

1.4.1.1 *Conceptos electorales*

Atendiendo a su función técnica, una *elección* es un medio para constituir una asamblea o para determinar el titular de un cargo. La *elección* se diferencia de otras técnicas de designación <por derecho de primogenitura, por sorteo, por nombramiento o por aclamación>, en virtud al procedimiento que aplica.⁷⁰

Las *elecciones* hacen factible el proceso de *representación* y la representación significa depositar la voluntad general en uno o varios ciudadanos, a los que, por este medio, se reviste de autoridad.⁷¹ Así también, las *elecciones legitiman*

⁷⁰ Dieter Nohlen: *Elecciones y sistemas electorales*; (trad. del inglés por Friedrich Welsch), Fundación Friedrich Ebert Stiftung, RFA, 1984, p. 9.

⁷¹ Juan Jaramillo, et alli.: *Poder electoral y consolidación democrática: Estudios sobre la organización electoral en América Latina*; Cuadernos de Capel, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1989, p. 27.

democráticamente a los *representantes* populares en la medida que se les erige como detentadores de la *voluntad mayoritaria*.

Es este el proceso, en términos de *democracia representativa*, por virtud del cual se puede aducir que la *autoridad* está *legitimada* de origen. Igualmente, ésta es la relación específica que se da entre *democracia* y *elecciones*, sin embargo, el medio y la seguridad para hacer posible esta relación lo constituye el escenario jurídico que se crea gracias a los *derechos políticos*.⁷²

1.4.2 *Derechos políticos y derecho al sufragio*

En las sociedades modernas la *participación* de sus integrantes en los procesos de formación y ejercicio del *poder público* constituye un elemento fundamental de su *desarrollo democrático*.

Existen diversos grados y modalidades de *participación política* que varía de un país a otro en atención a su historia, nivel de desarrollo socio-económico y cultura política,⁷³ a saber: *el ejercicio del derecho al sufragio*, la búsqueda de información, la discusión y el proselitismo, la asistencia a reuniones, la aportación económica y la comunicación con los representantes. Las formas más activas de participación incluyen la afiliación formal a un partido, persuasión y recolección de votos, preparación de discursos y escritos, trabajo

⁷² Mario I. Álvarez Ledesma: *Elecciones...*; p. 12.

⁷³ Arturo Núñez Jiménez: *El nuevo sistema electoral mexicano*; Colección popular, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 21.

en las campañas electorales y presentación de candidaturas a los cargos públicos y del partido.⁷⁴

El *derecho a participar* a través del ejercicio de los *derechos políticos* y otros derechos fundamentales constituye así, un elemento esencial del *gobierno democrático*, inseparable de otros atributos de la *democracia* como la *obligación política*, la *libertad*, el *principio de la mayoría*, de la *igualdad* y la *soberanía popular*.

Se afirma que la forma más común de *participación política* y, la única, para la gran mayoría de las personas, es la *participación electoral* que se expresa a través del ejercicio del *derecho al sufragio*, en comicios celebrados periódicamente. Luego entonces, *el sufragio* concreta la *participación* de los miembros de una sociedad en la integración de los órganos del Estado <*poderes públicos*> que tienen en la *elección* su origen y fundamento.

1.4.3 El derecho al sufragio

Analizar el derecho al *sufragio* resulta una ocasión propicia para introducirnos en la parte más relevante del *proceso electoral*, dada la función trascendental que éste desempeña en la *vida democrática* de un Estado. A tal efecto, procederemos a definir dicho derecho, así como a precisar su naturaleza jurídica.

⁷⁴ Vicente Cervera Tomas, Dir.: *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*; Aguilar, Madrid, 1975, p. 2345.

1.4.3.1 Concepto y naturaleza jurídica

El *sufragio* puede definirse como “*toda manifestación individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o de decidir algún problema trascendental para los intereses de la nación*”.⁷⁵ Es decir, el *sufragio* resulta ser el medio del que disponen los ciudadanos para *participar* en las *decisiones colectivas*. De éstas, la más importante es la que está vinculada con la designación de los gobernantes, hipótesis en la cual estaremos haciendo alusión a la *función electoral* del *sufragio* <*sufragio electivo*>. Este aspecto del *sufragio* constituye un elemento esencial de nuestro marco teórico, no obstante que también se utiliza en las modalidades de la denominada *democracia semidirecta* <referéndum, iniciativa popular y plebiscito>, cuestiones que por ahora están más allá de los propósitos del presente estudio.

Cuando el *sufragio* cumple una *función electoral*, constituye un *derecho político* que se otorga a una parte de los integrantes de una comunidad nacional <los ciudadanos>, para *participar* con el carácter de *electores* o *elegibles*, es decir, para formar parte del *cuerpo electoral* o de quienes como candidatos tienen la posibilidad de convertirse en *gobernantes*.⁷⁶

Bajo esta perspectiva, para determinar la naturaleza jurídica del *sufragio*, éste puede ser analizado como un *derecho* y como una *función*. Al respecto, Georges

⁷⁵ Carlos Sánchez Viamonte: *Manual de Derecho Constitucional*; Segunda edición, Kapelusz, Buenos Aires, 1956, p. 194.

⁷⁶ Arturo Núñez Jiménez: op. cit., p. 22

Burdeau ha señalado que el debate sobre el tema “*electorado-derecho*” y “*electorado-función*”, no resulta nada útil, toda vez que se “*puede restringir el derecho o extender la función de manera que las dos tesis coinciden en el mismo resultado práctico*”.⁷⁷ No obstante tal afirmación, se considera conveniente abordar esta temática conforme lo ha expuesto en su excelente monografía sobre el *sufragio* el profesor Adolfo Posada.⁷⁸

El *sufragio* puede concebirse como una *función política* o como un *derecho político*, por lo que el profesor Adolfo Posada ha afirmado que: “*Pasa con él lo que con otros muchos derechos, ejercitados se convierten en funciones*”.⁷⁹

En efecto, el *elector* se convierte en un “*funcionario*”⁸⁰ del Estado, cuando se le asigna la *función de participar* en la vida política de éste. Consecuentemente, el conjunto de los electores constituyen el *cuerpo electoral*, esto es, una corporación de funcionarios públicos, erigiéndose el *voto*⁸¹, a la vez, en una forma concreta de contribuir voluntariamente a la obra del Estado, de ejercer una *función política*. El voto “*representa el mínimo de intensidad que exige la acción política expresa*”.⁸²

⁷⁷ Georges Burdeau: **Derecho constitucional e instituciones políticas**; Nacional, Madrid, 1981, p. 603.

⁷⁸ Adolfo Posada: **El sufragio**; Manuales Soler, Barcelona, s/f., p.41.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ El término “*funcionario*” debe ser entendido en su acepción amplia, esto es, referido a la función que realiza el elector al ejercer su derecho al sufragio y, de ninguna manera, referido al concepto que se tiene en el derecho administrativo.

⁸¹ En el lenguaje cotidiano sufragio y voto se emplean como conceptos equivalentes. Sin embargo, conforme a la doctrina no necesariamente significan lo mismo. El voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al sufragio.

⁸² Adolfo Posada: op. cit., p. 25.

El ejercicio del *derecho al sufragio* realiza la *función* de aglutinar y reflejar la opinión del *cuerpo electoral*. En tal sentido, los electores se constituyen en representantes de aquéllos que no reúnen los requisitos necesarios para ejercer dicho derecho. “*El cuerpo electoral es una corporación de verdaderos funcionarios políticos,...en cuanto a nombre y en interés del Estado ejerce de una manera específica la función del sufragio <votar>*.”⁸³

Por otra parte, el *sufragio* adquiere el carácter de un *derecho político* en cuanto que su *función* contribuye a la obra del Estado, por lo que se puede afirmar válidamente, que el *voto* contiene un *poder político*. Burdeau afirma que “*el derecho de voto es un poder legal cuyo contenido y condiciones están fijados por la ley de manera idéntica para todos los electores*”.⁸⁴ Esta definición nos aporta mayores elementos para comprender el fundamento del *sufragio* como un *derecho subjetivo del ciudadano*, obviamente, en cuanto reúna las condiciones que el ejercicio de dicho derecho requiere.

Ahora bien, debemos precisar que el *sufragio* como *función* no se contrapone, en modo alguno, al *sufragio* como *derecho ciudadano <derecho político>*, sino por el contrario, ambas expresiones se complementan.

Actualmente, diversas doctrinas han considerado al *sufragio* como un *deber* del ciudadano hacia el Estado. Al respecto, cabría cuestionarse si el *voto* puede concebirse como una obligación exigible al ciudadano y, además, sobre la naturaleza de dicho *deber*.

⁸³ Ibid., p. 37.

⁸⁴ Georges Burdeau: op cit., p. 603.

Para responder a la pregunta planteada, habría que partir del hecho de que, admitido el *sufragio* como *función*, por consecuencia lógica surgirá la idea del *sufragio* como *deber jurídico*. En efecto, el *elector* tiene ante sí una *facultad* que no puede ejercer de manera caprichosa, sin una reflexión previa, sino por el contrario, debe tomar en consideración los *intereses de la sociedad* <más allá de sus propios intereses>, es decir, el *sufragio* se convierte en un *deber* para con el Estado, surgiendo una verdadera *obligación jurídica* asignada a todos los ciudadanos que reúnan ciertas condiciones. Luego entonces, el fundamento jurídico de la teoría del *sufragio-deber* se centra en la idea de que el ciudadano debe *participar*, en su carácter de *miembro político*, en la *obra del Estado*, de manera reflexiva y razonada.

En conclusión, sobre la *naturaleza jurídica* del *sufragio* podemos afirmar con Hans Kelsen que: “*La circunstancia de que el sufragio sea una función pública por la que son creados órganos esenciales del Estado, no es incompatible con la organización de aquél como derecho subjetivo en el sentido técnico del vocablo; pero puede surgir el problema de si es aconsejable dejar el ejercicio de esta función vital a la libre discreción del ciudadano, lo que ocurre cuando el sufragio es un derecho subjetivo. Si la función electoral es considerada como condición esencial de la vida del Estado, lo único consecuente es hacer del sufragio un deber del ciudadano, no solamente moral, sino jurídico...*”⁸⁵ En la presente investigación adoptaremos la acepción del *sufragio* como un derecho subjetivo <*derecho político*>, preocupándonos especialmente de la forma en que

⁸⁵ Hans Kelsen: *Teoría General del Derecho y del Estado*; (traducción de Eduardo García Máynez), Textos universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, p. 348.

el Estado le brinda debida *protección* y *garantías* para su adecuado ejercicio por parte de los electores.

1.4.4 Doctrina y principales tesis de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre elecciones y derecho al sufragio

La Comisión Interamericana ha reiterado que siendo la *voluntad popular* la base de la autoridad del *poder político*, resulta coherente que el método de designación de los órganos del Estado se realice a través de *elecciones*. Ahora bien, tanto la doctrina como los instrumentos internacionales adoptados en la materia <que más adelante analizaremos con mayor detenimiento> coinciden en que las *elecciones* deben poseer ciertas características específicas, a saber: deben ser **auténticas** <genuinas para la Declaración Americana>; **periódicas**, **universales** y ejecutarse de manera tal que preserven la **libertad en la expresión de voluntad del elector**.⁸⁶

1.4.4.1 Autenticidad de las elecciones

El acto de elegir a los representantes debe ser *auténtico*, lo cual se traduce en que debe existir una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la *elección*. En sentido negativo, tal característica implica la ausencia de interferencias que distorsionen la *voluntad de los ciudadanos*.

⁸⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe anual 1990..., p. 560.

Los diversos pronunciamientos que ha formulado la Comisión Interamericana al respecto, permiten derivar que la *autenticidad* de las elecciones abarca dos categorías diferentes de fenómenos: por una parte, los referidos a las condiciones generales en que el *proceso electoral se desarrolla* y, por la otra, aquellos fenómenos vinculados con *el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y que ejecuta las acciones propias del acto electoral*, esto es, lo relacionado de manera directa e inmediata con la emisión del voto.⁸⁷

Por lo que respecta a las *condiciones generales en que se desarrolla la competencia electoral*, basándose en la experiencia de la Comisión Interamericana, se deduce que aquéllas deben conducir a que las diferentes agrupaciones políticas participen en el proceso electoral en condiciones equivalentes, es decir, que todas cuenten con herramientas básicas similares para el desarrollo de su campaña; además, esta característica implica la ausencia de coerciones directas o de ventajas indebidas para uno de los participantes en la contienda electoral.⁸⁸

La ausencia de coerciones implica tener en cuenta, de manera especial, la vigencia de estados de excepción que restrinjan el ejercicio de los derechos civiles asociados al ejercicio de los *derechos políticos*. Este recurso coloca a disposición de las autoridades instrumentos de control muy importantes sobre los opositores a través de restricciones en derechos tales como la *libertad de expresión, la libertad de reunión, el derecho de residencia y tránsito, y el derecho a la libertad personal y a las garantías judiciales*.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

El otro aspecto vinculado con la *autenticidad* de las *elecciones* lo constituye la *organización del proceso electoral y la realización de la votación misma*. Al respecto, los pronunciamientos de la Comisión Interamericana se han referido a la organización del procedimiento empleado para la emisión del voto y al control de sus resultados, tanto en sus aspectos legales como institucionales.⁸⁹

La actividad de la Comisión se ha orientado básicamente a obtener elementos de juicio para evaluar la *adecuación de la voluntad popular con los resultados finales de la consulta electoral*, tomando en consideración que a ello se refiere la *autenticidad* de las *elecciones* tanto en los instrumentos jurídicos universales como regionales de *derechos humanos*.⁹⁰

1.4.4.2 *Universalidad del sufragio*

Una característica más que se desprende tanto de la doctrina como de los enunciados en los instrumentos internacionales en materia de *derechos políticos*, es que las *elecciones* deben ser realizadas por *sufragio universal*.

La *universalidad del sufragio* implica que, en principio, todos los ciudadanos son electores y elegibles, con independencia del sexo, la raza, la lengua, el ingreso, la profesión, la clase, la educación, la confesión religiosa o la convicción política.⁹¹ En tal sentido, este *principio de universalidad* tiende a

⁸⁹ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador...* p. 153.

⁹⁰ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe anual 1986-1987*; Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Washington, D. C., 1987, pp. 236, 258, 259, 260, 261, 262 y 263.

⁹¹ Cfr. Dieter Nohlen: *op. cit.*, p. 65.

asegurar la participación en el *proceso electoral* de todas las personas capacitadas para hacerlo, no sufriendo merma el mismo, por el hecho de que se exijan algunos requisitos imprescindibles, como una cierta *edad, nacionalidad, residencia, poseer capacidad civil o mental, o no haber sido condenado, por juez competente, en proceso penal*,⁹² toda vez que estas razones sí podrían fundamentar ciertas restricciones a través de la ley. Actualmente, también se considera como condición formal la necesidad de estar inscrito en las listas electorales. La elegibilidad puede estar sometida a otros requisitos, como una mayor edad o la incompatibilidad con el ejercicio de otros cargos, que no menoscaban tampoco el *principio de universalidad*.⁹³

De manera concordante con este *principio de universalidad del sufragio*, Hans Kelsen ha afirmado que “*el número de individuos excluidos de tal derecho debe ser el menor posible, y la edad mínima para obtener tal derecho ha de ser también la más baja posible*”.⁹⁴

Por su parte, la *Comisión Interamericana* se ha referido en varias ocasiones a situaciones específicas de exclusión de opositores, por parte de un gobierno, basándose en razones exclusivamente políticas o ideológicas <encarcelamiento, relegación o exilio>.⁹⁵ Asimismo, la Comisión ha observado situaciones en las cuales han existido impedimentos legales derivados de acciones de represión política disfrazada de acciones policiales, las cuales suelen tener gran

⁹² Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23.2).

⁹³ Cfr. Dieter Nohlen: op. cit., p. 66.

⁹⁴ Hans Kelsen: op. cit., p. 349.

⁹⁵ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: **Séptimo informe sobre la situación de los derechos humanos en Cuba**; Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Washington, D. C., 1983, pp. 44 y 46.

efectividad, ya que se cubren con disposiciones del código penal respectivo. En este sentido, queda de manifiesto la interrelación de los *derechos políticos* con otros derechos fundamentales como el *derecho a la justicia* y a la *libertad personal* y, además, con un ordenamiento en el que sea premisa esencial el *Estado de Derecho* y la independencia de los tribunales, a efecto de que estén en posibilidades de salvaguardar a los opositores políticos el ejercicio de su legítimo derecho a disentir.

Existen situaciones que podrían vincularse con el aspecto del *sufragio universal* en lo que se refiere a la calidad de los refugiados y de los residentes en el extranjero. Se trata de situaciones en las cuales ambas categorías de personas podrían poseer un peso político significativo, por lo que cabría explorar la posibilidad de su incorporación al *proceso electoral* a través del reconocimiento de su *derecho al sufragio*.⁹⁶

1.4.4.3 Periodicidad y voto secreto

La *periodicidad* y el *voto secreto* que garantice la *libre expresión* de voluntad de los *electores*, son también dos características que señalan, coincidentemente, tanto la teoría política como los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, en referencia a las elecciones en que la ciudadanía expresa su voluntad.

⁹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe anual 1990..., p. 569.

La *periodicidad* tiene que ver con la necesidad de escrutinio popular sobre el desempeño de las autoridades y debería vincularse con la afirmación contenida en la Declaración de Santiago de que *la perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia.*⁹⁷ Cabe señalar que la sola *periodicidad* de las elecciones carece de validez si no va acompañada de la *autenticidad* de las mismas y de la *universalidad* del *sufragio*, ya que la propia experiencia de la Comisión Interamericana ha demostrado que en un gran número de casos, las *elecciones* han servido de medio para que un gobernante o un partido sean *reelegidos* de manera rutinaria y periódica, pero sin que éstas reúnan los elementos necesarios para considerarse como *auténticas*, ni hayan sido celebradas mediante *sufragio universal*.

Por lo que corresponde al *principio del voto secreto*, éste se opone a la emisión pública o abierta, al voto al dictado, por aclamación o a mano alzada.

El *voto secreto* requiere que en su emisión, la decisión del elector no sea conocida de los demás. Por lo tanto, la característica del *voto secreto* que garantice la *libre expresión* de la voluntad de los *electores*, se refiere únicamente a elementos prácticos,⁹⁸ a fin de evitar que se produzcan coerciones en el momento de emitir el voto.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ La utilización de cabina electoral, las papeletas oficiales opacas, las urnas selladas, entre otras.

Capítulo II

Dimensión internacional de los derechos políticos: el derecho al sufragio

Sumario

2.1 Derecho internacional y elecciones

2.1.1 Derecho internacional y protección internacional de los derechos humanos

2.1.2 Injerencia humanitaria y principio democrático

2.1.3 El Derecho internacional de los derechos humanos y las elecciones

2.2 El sistema universal y los sistemas regionales de protección a los derechos humanos

2.3 La democracia como principio rector en el sistema universal de protección a los derechos humanos

2.4 Los derechos políticos: el derecho al sufragio en el sistema universal de protección a los derechos humanos

2.4.1 Los derechos políticos en los instrumentos universales de derechos humanos <Organización de las Naciones Unidas>

2.4.2 Principios generales sobre libertad y no discriminación en materia de derechos políticos <ONU>

2.4.3 Órganos y procedimientos destinados a supervisar el respeto de los derechos políticos

Capítulo II

Dimensión internacional de los derechos políticos: el derecho al sufragio

2.1 Derecho internacional y elecciones

2.1.1 *Derecho internacional y protección internacional de los derechos humanos*

Tradicionalmente se ha considerado que lo concerniente a la forma de gobierno, al sistema de integración de los poderes y a la organización institucional del Estado, constituía por esencia una cuestión exclusiva de la jurisdicción interna, esto es, un coto de la soberanía estatal. En efecto, dichos aspectos resultaban una materia reservada a la Constitución Política de cada Estado y, por lo tanto, no se concebía que el Derecho Internacional incursionara en su regulación.

Las *elecciones*, concebidas como el procedimiento para *legitimar democráticamente* a los *representantes populares* en la medida que se les erige como detentadores de la *voluntad mayoritaria*, constituían en consecuencia, una cuestión propia del Derecho interno. En tal sentido, la celebración, suspensión o anulación de las *elecciones*, el hecho de que cumplieran con los principios y criterios para ser consideradas como

auténticas y libres, constituían aspectos no comprendidos en el ámbito de estudio y regulación del Derecho Internacional.

Asimismo, la historia ha enseñado que en términos políticos, el juicio externo sobre irregularidades electorales fue el pretexto para que un Estado interviniera en los asuntos internos de otro. En no pocas ocasiones, bajo la invocación del progreso y la *democracia*, se asistió a intervenciones que sólo fueron expresión de colonialismo o de prepotencia imperial.¹

¿Podríamos actualmente pensar que enfrentamos una situación similar tanto en términos jurídicos como políticos? A efecto de estar en posibilidades de responder dicha cuestión, resulta necesario tener una idea clara tanto del significado como de los criterios bajo los que ahora es definida la *no intervención*, esto es, determinar la línea divisoria entre los asuntos que son exclusivamente de la jurisdicción interna y, aquellos otros, en los que coexistiendo con ella, es procedente la jurisdicción internacional. Requisito indispensable para tal propósito, es precisar si lo relativo a las *elecciones* constituye una materia susceptible de ser parcialmente regulada por el *Derecho Internacional*.²

Por lo que corresponde a la *intervención*, ésta sigue siendo en el Derecho Internacional un acto indebido. Por lo tanto, ningún Estado tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente, en los asuntos internos o externos de otro Estado. Es este un principio jurídico que deriva de la igualdad soberana de

¹ Cfr. Héctor Gros Espiell: *Elecciones y Derecho Internacional*; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1989, p. 1.

² *Ibid.*, p. 2.

los Estados, reconocido por la Carta de las Naciones Unidas.³ Así también, la Asamblea General lo ha afirmado y precisado, tanto en su naturaleza como en su proyección, en múltiples resoluciones declarativas que fijaron el puntual acatamiento de ese principio fundamental.⁴ La intervención puede llegar a constituir una agresión internacional.⁵

Ahora bien, se debe tener también presente que la *no intervención* no resulta algo cristalizado e inmutable. Si bien es cierto que su esencia no puede cambiar, ya que constituye la última defensa contra toda injerencia ilícita, también lo es, que cuando el Derecho Internacional prevé y autoriza formas de acción o *procedimientos internacionales* respecto de materias que han dejado de ser objeto exclusivo de la jurisdicción interna, no estamos ante la presencia de intervención alguna. Ningún Estado o grupo de Estados pueden conferirse el poder de intervenir, sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de otros u otros Estados.

Sin embargo, eso nada tiene que ver con la licitud de la existencia de *procedimientos internacionales* para garantizar el debido cumplimiento de obligaciones que resultan, para los Estados, del *Derecho Internacional*, ni de los casos de acción internacional lícita, prevista y regulada por tratados internacionales en vigor, celebrados precisamente en ejercicio de la soberanía de los Estados Partes.⁶ Bajo este razonamiento, incluso en lo referente a la

³ Artículo 2, párrafos 1 y 4 de la Carta de las Naciones Unidas.

⁴ Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 3131 (XX) de 1965, sobre *no intervención* y Resolución 2625 (XV) de 1970 en materia de *Declaración sobre los principios de Derecho Internacional relativo a las relaciones de amistad y cooperación en los Estados*.

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 3314 (XXIX), sobre *definición de la agresión*.

⁶ Comité Jurídico Interamericano: *Diferencias entre Intervención y Acción Colectiva*; Dictámen del 23 de septiembre de 1965, OEA/Su. I/VI 2, CIJ-81.

organización constitucional del Estado, el *artículo 16* de la Carta de la Organización de los Estados Americanos estableció que: “*Cada Estado tiene el derecho de desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal*”. Esto implica, indudablemente, que el respeto de los *derechos humanos* y los *principios de la moral universal* constituyen un límite al libre desenvolvimiento de la vida política, que internacionalmente todo Estado americano tiene el deber de respetar.

Así también, los Estados americanos han aceptado libremente organizarse sobre la base del ejercicio efectivo de la *democracia representativa*.⁷ Consecuentemente, la organización constitucional enmarcada en un *régimen democrático*, constituye un deber de todos los Estados americanos.⁸

Por lo que concierne al límite entre los asuntos internos <excluyentes de toda posibilidad de regulación internacional> y aquellos en que coexisten competencias internas e internacionales, no debe ser fijo ni absoluto y, por lo tanto, tampoco igual en todo momento y con respecto a todos los Estados. Por el contrario, tal y como lo ha afirmado la Corte Permanente de Justicia Internacional,⁹ este límite es cambiante y relativo, por lo que depende de que una materia sea o no objeto de regulación internacional. Una vez que se actualiza esta hipótesis, dicha materia cruza el nuevo límite y pasa a formar

⁷ Artículo 3 d) de la Carta de la Organización de Estados Americanos.

⁸ Cfr. Héctor Gros Espiell: *La Democracia y la protección de los Derechos Humanos en América Latina*; Organización de Estados Americanos, Washington, 1985, p. 27.

⁹ Opinión Consultiva: Caso de los decretos de nacionalidad expedidos en Túnez y en Marruecos; Serie B, Número 4.

parte de la zona en que coexisten competencias internas con competencias resultantes del *Derecho Internacional*.¹⁰

La materia de los derechos humanos se concibe como el ejemplo más importante de este cambio. En la actualidad, *los derechos fundamentales del hombre*, su reconocimiento y protección, han dejado de ser una materia reservada exclusivamente al Derecho interno, lo cual denota la diferencia abismal que existe entre el clásico *Derecho Internacional* y el *Derecho Internacional de la segunda mitad del siglo XX*.

Sobre dicho proceso de transformación cabe hacer mención, por su importancia y repercusión para el presente trabajo, de lo que en la actualidad se ha dado en llamar *injerencia humanitaria* y *principio democrático*, tomando en consideración que se ha planteado inclusive la posibilidad de emplear la fuerza para casos de extrema gravedad.

2.1.2 Injerencia humanitaria y principio democrático

Primeramente, debemos advertir que durante el siglo XX el derecho internacional ha sufrido una transformación impresionante en varias direcciones. En principio, en cuanto a sus categorías fundamentales, esto es, sus sujetos,¹¹ sus fuentes y el dogma de la soberanía estatal y, después, en su

¹⁰ Cfr. Héctor Gros Espiell: *Elecciones...*; p. 5.

¹¹ Hasta el siglo XIX, el Estado era considerado como el sujeto por excelencia del derecho internacional. Sin embargo, a finales de dicho siglo, aparecen las primeras manifestaciones de organizaciones internacionales y termina el monopolio del Estado como sujeto de derecho internacional. Actualmente, la gama de sujetos

concepto mismo. Esta transformación sin duda está vinculada estrechamente al desarrollo de la sociedad internacional.

Dos son los fenómenos que se pueden considerar de gran relevancia en el ordenamiento jurídico internacional y que han sido determinantes en su actual etapa de transformación. *En primer lugar*, la creciente interdependencia que excluye toda posibilidad de soluciones aisladas o locales de los problemas que actualmente afectan a la humanidad, imponiendo una necesaria cooperación para supervivencia del género humano; *el segundo factor* lo constituye la superación de uno de los más graves obstáculos políticos para la cooperación internacional, esto es, el fin de la bipolaridad que dividía a la sociedad internacional en dos grandes bloques ideológicos confrontados, cuya influencia en el ordenamiento jurídico internacional y en la aplicación de sus normas fue determinante.¹²

En efecto, el fin de la guerra fría ha provocado grandes cambios dentro de la organización mundial, siendo el más notable el aumento de las posibilidades de acción del *Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Ello a propiciado una clara tendencia a incursionar en nuevos campos de acción, en especial, en aquéllos que tradicionalmente se vinculaban con la esfera de la jurisdicción interna de los Estados, así como un creciente margen de discrecionalidad utilizado para interpretar los supuestos que le permiten

regulados por la normatividad internacional es amplia y está en aumento. Cfr. Max Sorensen: *Manual de Derecho Internacional Público*; Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 275.

¹² Cfr. Farouk Garfe Jarufe: *El Derecho Internacional a fines del siglo XX*; en *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, núm. XXVII, 1997, p. 457.

invocar el capítulo VII de la Carta para hacer uso de la fuerza; ambos aspectos, indubitadamente juegan un papel fundamental.¹³

Bajo dichas premisas, el debate actual se centra, particularmente, sobre el hecho de que la comunidad internacional podría y debería intervenir, por *necesidad humanitaria*, en aquellos casos de *lucha cruenta entre poblaciones*, así como en el caso del *derrocamiento de gobiernos constitucionales* o de *graves y persistentes violaciones de los derechos humanos: cívicos y políticos*. Sin embargo, cabe advertir que por esa vía, se podría aducir válidamente que se estarían limitando algunos principios sobre los cuales se fundamenta la existencia misma de la Naciones Unidas: a) el reconocimiento del principio de la soberanía de las naciones; b) de la autodeterminación de los pueblos; c) de la igualdad jurídica de los Estados y, en especial, d) del principio de no intervención.

En efecto, debemos precisar que una de las consecuencias que derivan de manera inmediata del *principio de la soberanía de un Estado* es el de su *autodeterminación*, esto es, el de su derecho a elegir y llevar adelante libremente un *sistema político*, económico, social y cultural y, correlativamente, el deber de los demás miembros de la sociedad

¹³ En 1992, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó el documento "*Un programa de paz*", el cual contiene recomendaciones concretas para un papel más activo en la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz, y constituye un reconocimiento de la necesidad de transformaciones sustanciales. En este replanteamiento, la protección de los derechos humanos y la promoción de las fuerzas democráticas de gobierno han emergido como una preocupación de la mayor importancia. Se celebra la consolidación de nuevos gobiernos democráticos y la adopción de políticas económicas más abiertas como un fenómeno global. Sin embargo, se insiste en que "*el respeto a la soberanía e integridad fundamentales <del Estado> son cruciales para el progreso internacional común*". **Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz.** Doc. A/47/277, S/24111, párrafo 9.

internacional de respetarlo, no inmiscuyéndose en sus asuntos internos, en suma, el *principio de no intervención*.

No obstante tal afirmación, la *protección internacional de los derechos humanos* y el *principio de la libre determinación de los pueblos* han ido mermando en los últimos cincuenta años la doctrina tradicional en la materia. No sólo porque a) la violación masiva de tales derechos ha promovido la afirmación de un *derecho de asistencia* <e incluso de *injerencia*> *humanitaria* susceptible de desembocar en el recurso a la fuerza armada en los supuestos más graves, calificados como amenazas para la paz internacional; sino también porque b) se ha considerado que concierne a la sociedad internacional y a sus miembros la promoción de los *valores democráticos*.¹⁴

Sobre esta base, en la doctrina y praxis actual, se han concebido algunas excepciones al *principio de no intervención*, las cuales, se precisa, deberán ir necesariamente vinculadas a una fuerte institucionalización del ejercicio y consecuencias de la calificación de las situaciones contempladas y de la atribución de las correspondientes competencias a órganos verdaderamente representativos de la sociedad internacional en su conjunto.¹⁵

Cuando se presentan situaciones de *violación grave y masiva de derechos humanos*, nos encontramos ante la confrontación del *principio de no intervención* con la *libre determinación de la población del Estado*, siendo

¹⁴ Antonio Remiro Brotóns, et al.: *Derecho Internacional*; McGraw Hill, Madrid, 1997, p. 1057.

¹⁵ Ibid.

realmente comprometido mantener el primero cuando aparentemente es un escudo para la ejecución de verdaderos crímenes contra la humanidad. De ahí que numerosas voces hayan postulado el derecho de *injerencia humanitaria*.

Actualmente distintas instancias políticas y doctrinales <sobre todo de los Estados Unidos> también proponen la afirmación de un *derecho de los pueblos a ser gobernados democráticamente* que reclamaría de los demás una acción solidaria, por lo que se haría caso omiso de un *principio de no intervención deslegitimado* como escudo de gobiernos no democráticos. En los planteamientos más radicales, se propone que esa solidaridad podría conducir al empleo de la fuerza militar, lo que explicaría la adición de una más entre las numerosas nuevas dimensiones de la seguridad <*seguridad democrática*>.

Conviene tener presente que la *legitimidad internacional del Estado* ha de sustentarse en su *legitimidad interna*, y un *Estado se legitima*, cuando *respeto los derechos humanos* y cuenta con un *gobierno representativo, división de poderes, pluralismo político y elecciones auténticas*.

Las condiciones impuestas para la *injerencia humanitaria* y el *principio democrático* <cuando la inquietud por la democracia no está asociada a una violencia interna generalizada y a violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos>, según las tendencias actuales en el ámbito internacional, debēn plantearse en los siguientes términos: a) requerimiento previo al Estado infractor para que cese en su conducta <salvo caso de extrema urgencia>; b) limitación de la medida al Estado infractor; c) proporcionalidad

de la medida a la gravedad de la infracción; y **d)** consideración de la incidencia de la medida sobre el nivel de vida de las poblaciones afectadas, los intereses de los particulares y de los Estados terceros. Estas son sin duda, las consideraciones mínimas que invariablemente deben aplicarse a cualesquiera propuestas de *intervención en pro de la democracia*.

No obstante lo apuntado, resulta conveniente tomar con cautela estas consideraciones realizadas actualmente en la política y doctrina internacional, ya que el *principio de no intervención* concebido entre sujetos estatales tiene un sentido igualador y democratizador *per se*, al poner en manos de los pueblos la responsabilidad de su destino. Por lo tanto, *el carácter progresista de dicho principio ha de presumirse* <constituye la regla general>, el de la *injerencia* <humanitaria o democratizadora> *ha de probarse caso por caso*.¹⁶

2.1.3 *El Derecho internacional de los derechos humanos y las elecciones*

Por lo que corresponde al *régimen internacional de protección* de los *derechos fundamentales del hombre* <Derecho Internacional de los Derechos Humanos>, surge esencialmente después de la Segunda Guerra Mundial, como una reacción ante los actos flagrantes de violaciones a derechos humanos que se cometieron en dicho conflicto.¹⁷

¹⁶ Ibid., p. 1061.

¹⁷ Cfr. Daniel O'Donnell: *Protección internacional de los derechos humanos*; Comisión Andina de Juristas, Fundación Friedrich Naumann-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Lima, 1988, p. 16.

En efecto, de la reacción colectiva de ese entonces frente al exterminio masivo y sistemático de seres humanos ejecutado por el nazismo, a la situación actual, se ha observado un amplio *desarrollo de instituciones internacionales* cuyo propósito es brindar *recursos para auxiliar y proteger la dignidad de la persona* humana frente al Estado en la conciencia de que, precisamente, cuando el poder de éste se ejerce de modo arbitrario o injusto los recursos de la jurisdicción interna resultan a menudo insuficientes para salvaguardar los derechos de la víctima indefensa.¹⁸

No obstante que con anterioridad a la segunda gran conflagración mundial ya existían algunos instrumentos que bajo criterios actuales pudieran considerarse muy cercanos a la *protección internacional de los derechos humanos*,¹⁹ es a partir de la fundación de la *Organización de las Naciones Unidas*, de la *Organización de los Estados Americanos* y del *Consejo de Europa*, que se instituyen *sistemas internacionales* cuyo objeto principal es la protección de los derechos humanos en forma general, sustentados sobre numerosos tratados que se expresan en órganos de la más diversa naturaleza, destinados a cumplir con los fines de dichos instrumentos, esto es, el establecimiento de una suerte de orden público entre los Estados y en beneficio de la persona humana.²⁰

¹⁸ Cfr. Pedro Nikken: *La Protección Internacional de los Derechos Humanos. Su desarrollo progresivo*; Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Civitas, Madrid, 1987, p. 17.

¹⁹ Cfr. Ministerio de Asuntos Exteriores: *La protección internacional de los Derechos Humanos*; Oficina de Información Diplomática, Madrid, 1990, pp. 8-11.

²⁰ "Los tratados modernos sobre derechos humanos en general...no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción". Corte Interamericana de Derechos Humanos: *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana (artículos 74 y 75)*; Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de diciembre de 1982, Serie A, Número 2, párrafo 29.

Tales órganos comprenden no solamente instituciones de promoción encaminadas a proponer medidas y correctivos necesarios para subsanar deficiencias existentes en los *regímenes de derechos humanos*, sino también, instituciones propiamente de protección que, en su conjunto, tienen funciones de *investigación*, de *conciliación* y de *arreglo judicial*.

Una característica de esta nueva rama del Derecho Internacional es que se ha presentado como un *fenómeno progresivo*. Cuando afirmamos que una de las notas sobresalientes del sistema es su *progresividad*, hacemos referencia al *fenómeno en virtud del cual el régimen de protección internacional de los derechos humanos tiende a expandir su ámbito de modo continuado e irreversible, tanto en lo que se refiere al número y contenido de los derechos protegidos, como en lo que corresponde a la eficacia y el vigor de los procedimientos en virtud de los cuales órganos de la comunidad internacional pueden afirmar y salvaguardar su vigencia.*²¹

Por lo tanto, aun adoleciendo el sistema internacional de protección a los derechos humanos de numerosas deficiencias y limitaciones, desde 1945 a la fecha se han celebrado decenas de convenciones multilaterales relativas a los derechos humanos y se han multiplicado los órganos encargados de asegurar su respeto, los cuales han observado una tendencia expansiva con respecto a sus atribuciones y competencias.

En un contexto estrictamente jurídico, observamos que emergen un conjunto de reglas e instituciones de Derecho Internacional con fisonomía propia y novedosa, además de un propósito claramente definido que se vincula con el

²¹ Cfr. Pedro Nikken: op cit., pp. 17 y 18.

interés del ser humano más que con el de los Estados, con un carácter eminentemente expansivo. Más aún, como consecuencia de su carácter protector, el *Derecho Internacional de los Derechos Humanos* se aparta de los criterios que fundamentan o sirven de pauta para interpretar las normas tradicionales de dicha materia.²²

Las manifestaciones de esta evolución se observan en los más diversos ámbitos. Los primeros instrumentos formulados en la materia fueron *declaraciones*, cuyo carácter vinculante inicial no fue reconocido por sus signatarios, siendo en ocasiones expresamente excluido. Actualmente son numerosos los tratados multilaterales cuyo objeto principal es la protección de los derechos humanos, los cuales disponen precisas obligaciones internacionales.

Atento a lo anterior, y toda vez que los *derechos políticos* constituyen una especie de los *derechos humanos*, por derivación lógica, también aquéllos se ubican en el supuesto de la coexistencia. El reconocimiento internacional de

²² Las técnicas de interpretación aplicadas a tratados han sido resumidas por el juez Nieto Navio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los términos siguientes: “*Sin que sea posible, en definitiva, separar radicalmente esos medios <los medios de interpretación>, es necesario definir la importancia relativa que tiene el texto del tratado <interpretación literal>, teniendo en cuenta el contexto <interpretación literal integral>, el objeto y fin del mismo <interpretación teleológica> y la que tiene en cuenta la intención de las partes*”. “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en su aplicación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Véase Daniel O’Donnell: op. cit., p. 32. Así también, un juez de la Corte Interamericana, en alusión a los tratados sobre derechos humanos, advierte que estamos en presencia de la evolución de “*un verdadero método humanitario de interpretación*”, describiéndolo así: “*...el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados conduce a adoptar la interpretación que mejor se adecue a los requerimientos de la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos. Si recordamos además que el interés jurídico tutelado por esos instrumentos no es, al menos directamente, el de los Estados Partes sino del ser humano, nos encontramos con una tendencia a aplicar los tratados en el sentido en que mejor garanticen la protección integral de las eventuales víctimas de violaciones de los derechos humanos. Esta circunstancia otorga a la interpretación y aplicación de las dos disposiciones convencionales una dinámica de expansión permanente*”. Véase Pedro Nikken: “Base de la progresividad en el régimen internacional de protección de los derechos humanos”, en *Derechos Humanos en las Américas*, OAS, 1985, p. 32.

los *derechos políticos* nos conduce a que la cuestión de las elecciones se inserte en un ámbito al que el Derecho Internacional no resulta ajeno, sino por el contrario, lo relativo a las elecciones ahora es una materia regulada en parte por el actual derecho de gentes.

Tal inserción de la cuestión electoral en el *Derecho Internacional* se ha producido por la vía del *Derecho Internacional de los Derechos Humanos* que, al reconocer, garantizar y proteger los *derechos políticos* de los ciudadanos, entre los que está *el derecho a elegir por medio del voto* y a ser elegido, ha provocado que su régimen jurídico haya devenido en una materia que se integra al Derecho Internacional.²³

Más allá de las implicaciones políticas y de la posible utilización del tema electoral para ejercer encubiertas formas de inadmisibles intervención en los asuntos internos de un Estado soberano, resulta indudable que la materia electoral ha incursionado, en algunos aspectos, en el ámbito regulado por el *Derecho Internacional*, especialmente por la vía de la protección internacional de los *derechos políticos* de la persona humana. Así pues, a través de la utilización de los procedimientos para la protección de estos derechos, en los términos previstos y regulados por los tratados vigentes, es posible llegar a sancionar la violación por el incumplimiento de la obligación

²³ A partir de 1948, con la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* y la *Declaración Universal de Derechos Humanos* -textos de fundamental importancia en la evolución del derecho internacional, a pesar de que no se les asignó inicialmente, fuerza jurídica vinculante- y, posteriormente, con la entrada en vigor del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, lo relativo a los *derechos políticos* y a la celebración de *elecciones* pasó de ser exclusivamente una materia regida por el Derecho interno al ámbito internacional.

de los Estados Partes en dichos tratados de celebrar *elecciones auténticas, periódicas y libres*.²⁴

En suma, observamos un proceso de creación de ámbitos, de contenidos, de normas y de procedimientos que estructuran un sistema que se autorrenueva para ampliar *progresivamente* su *normativa* y su *praxis*.²⁵

2.2 El sistema universal y los sistemas regionales de protección a los derechos humanos

Por *sistema internacional* vamos a entender el ámbito social en el que se establecen relaciones de poder que trascienden las fronteras nacionales. Por definición, el centro del sistema internacional lo ocupan los Estados soberanos.

Aún cuando el sistema internacional es hoy fundamentalmente universal, cabe señalar la existencia de varios subsistemas regionales, que por razones de simplificación denominaremos sencillamente como <*sistemas*>. Bajo esta perspectiva, el Derecho Internacional ha enfocado el tema de la promoción y protección de los derechos humanos por medio de esquemas *universales* y *regionales*. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁶ constituye un instrumento de tipo universal en el sistema de las Naciones Unidas, la cual si bien no constituye un tratado sino una resolución de la Asamblea General,

²⁴ Héctor Gros Espiell: *Elecciones...*; p. 25.

²⁵ Cfr. Pedro Nikken: op. cit., pp. 20 y 21.

²⁶ Constituye un documento especial que interpreta la Carta de las Naciones Unidas desde el punto de vista de los derechos humanos y, a la vez, prácticamente forma parte integral de dicha Carta. Así se inicia la verdadera historia de los derechos humanos a nivel de derecho internacional. Cfr. Karel Vasak: op. cit., p. 52.

resulta ser fuente de derecho y “*está en el fundamento de todo el sistema de las Naciones Unidas en la materia*”.²⁷

Fundamentalmente, el *sistema universal* se integra por el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, su *Protocolo Facultativo*, y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Esta legislación ha creado diversos órganos de protección de los derechos humanos, así como procedimientos especiales que analizaremos en líneas posteriores de este apartado.

Asimismo, se han creado *sistemas regionales* como el *europeo*, regulado por el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* de 1950 y varios protocolos adicionales, que funcionan dentro del Consejo de Europa; y, el *americano*, que comprende a todos los países que son parte en la *Carta de la Organización de los Estados Americanos* y de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Sobre el *universalismo* y *regionalismo* en materia de derechos humanos, *Gross Spiell* ha señalado que “*no son fórmulas antitéticas y excluyentes y cuando ello es práctica y políticamente posible, deben adecuarse para sumar sus ventajas para obtener un resultado mejor en función del objeto final: la defensa del hombre y la garantía y promoción de sus derechos y libertades*”.²⁸

Asimismo, cabe precisar que la interacción del universalismo y regionalismo se refleja en la creación de las normas internacionales, toda vez que tanto los textos universales han influido en los regionales, como éstos sobre aquéllos.

²⁷ Héctor Gross Spiell: *Universalismo y Regionalismo en la Protección Internacional de los Derechos Humanos*; en “*Revista Diplomática*”, Instituto Artigas del Servicio Exterior, número tres, Montevideo, 1985. Citado por Félix Laviña: *Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos*; Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987, p.10.

²⁸ *Ibid.*, p. 11.

Finalmente, resulta conveniente advertir que un aspecto de vital importancia tanto para los estudiosos como para los funcionarios de los órganos de protección de los derechos humanos, ha sido la armonización de los procedimientos regionales con los universales, respecto a la admisibilidad de las denuncias, comunicaciones o peticiones, a efecto de que no coexistan dos procedimientos ante el mismo hecho, con riesgo de eventuales resoluciones contradictorias.

Los tratados en la materia,²⁹ en general, han determinado que una comunicación sólo es admisible si el mismo asunto no ha sido sometido con anterioridad al examen del órgano del conocimiento o, en su caso, a otro procedimiento de arreglo internacional.

2.3 La democracia como principio rector en el sistema universal de protección a los derechos humanos

La inserción del concepto de *democracia* como principio rector en el sistema universal de protección de los derechos humanos contiene una serie de contradicciones y ambivalencias. La Carta de la Organización de las Naciones Unidas <ONU> constituye un claro ejemplo de que esas contradicciones se manifestaron desde la constitución misma de la Organización. Por una parte, ésta fue concebida y establecida por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial y, por lo tanto, su Carta refleja un

²⁹ Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (artículo 5.2.a); Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y de las Libertades Fundamentales (artículo 27); y, Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 46). Cfr. Ministerio de Asuntos Exteriores: **La protección internacional...**; pp. 114 y 124. Organización de los Estados Americanos: **Documentos básicos en materia de derechos humanos...**; pp. 46 y 47.

profundo rechazo al totalitarismo, al racismo y al no respeto de los valores fundamentales que el nazismo y el fascismo representaron; sin embargo, por otro lado, participaron de la formación de la ONU, como miembros fundadores, dictaduras de diversos signos, así como Estados colonialistas y racistas, incluyendo la misma Africa del Sur.³⁰

El concepto de *democracia* como tal, no ocupa el mismo lugar en la Carta de la ONU que en la Carta de la Organización de Estados Americanos <OEA>. No obstante, eso no significa que la primera no consagre valores democráticos, baste hacer alusión para corroborarlo, del Preámbulo de la Carta de la ONU, el cual emplea una fórmula por demás democrática: “*Nosotros, los Pueblos de las Naciones Unidas*”, terminando con las palabras “*por lo tanto, nuestros respectivos gobiernos, por medio de representantes reunidos en la ciudad de San Francisco... han convenido en la presente Carta*”. Asimismo, resulta conveniente reconocer que, aun cuando la palabra *democracia* no figura en la Carta de la ONU, el segundo propósito de la Organización es el fomento de las relaciones internacionales “*Basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos*” y, el tercero, consiste en “*el desarrollo y estímulo del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos...*”.³¹

Ahora bien, el *artículo 29* de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948, reconoce plenamente la importancia y trascendencia de la *democracia* al concebirla como condición *sine qua non* para el ejercicio y disfrute de los derechos humanos. En efecto, el inciso segundo de dicho

³⁰ Daniel O'Donnell: op. cit., p. 292.

³¹ Ibid. pp. 292 y 293.

instrumento señala textualmente lo siguiente: “*En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática*”.

La preservación del *carácter democrático de la sociedad*, como condicionante de las restricciones que legalmente pueden ser impuestas a determinadas libertades, sobre todo la de *expresión, asociación y reunión*, también figura en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.³²

Asimismo, en fecha más reciente, como resultado de *La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos*, celebrada del 14 al 25 de junio de 1993, en la ciudad de Viena, Austria, la *Asamblea General de las Naciones Unidas*, emitió el documento A/CONF.157/23, que contiene la *Declaración y Programa de Acción de Viena*, en el cual se prescribe que “[...] *La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este*

³² Artículo 21. *Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarios en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.* Artículo 22. 1. *Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.* 2. *El ejercicio de tal derecho sólo podrá 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 pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás...*Cfr. Ministerio de Asuntos Exteriores: *La protección internacional...*; p. 124.

contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional. La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero [...]".³³

No obstante lo anterior, en la práctica, debido al carácter mundial de la ONU, la cual cuenta entre sus Estados miembros con países que pertenecen a diversos sistemas políticos, los órganos competentes han optado por limitarse al mero control de la vigencia y respeto de los derechos políticos y libertades públicas universalmente reconocidos, sin aventurarse en el empleo del concepto de *democracia* para la interpretación del *derecho positivo*.³⁴

2.4 Los derechos políticos <derecho al sufragio> en el sistema universal de protección a los derechos humanos

Los *derechos políticos* enunciados en el *artículo 21* de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* se diferencian de otros derechos expuestos en la propia Declaración, por el hecho de que el individuo puede gozar de aquéllos solamente en el país del cual sea *nacional* o *ciudadano*. El *artículo 25* del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* establece con mayor precisión la obligación legal correspondiente, al utilizar las palabras iniciales *todos los ciudadanos...*

³³ Organización de las Naciones Unidas: Conferencia Mundial de Derechos Humanos; Asamblea General, A.CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

³⁴ Daniel O'Donnell: op cit., p. 293.

2.4.1 Los derechos políticos en los instrumentos universales de derechos humanos <Organización de las Naciones Unidas>

El artículo 21 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*³⁵ establece que:

- 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 de voto.*

Por su parte, el artículo 25 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*³⁶ señala lo siguiente:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

³⁵ Cfr. Ministerio de Asuntos Exteriores: *La protección internacional...*; p. 81.

³⁶ El artículo 2 a que se refiere el numeral 25 establece que: "1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". Cfr. *Ibid.*, p. 98 y 103.

- 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.*

La **Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial** establece en su artículo 6 que:

No debe admitirse ninguna discriminación por motivos de raza, color u origen étnico en cuanto al disfrute por toda persona en su país de los derechos políticos y de ciudadanía, en particular, del derecho de tomar parte en las elecciones por medio del sufragio universal e igual y de participar en el gobierno. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

De conformidad con el artículo 5 de la **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**, los Estados Partes se comprometen a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de una serie de derechos, esto es, los derechos políticos y, entre ellos, el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

La *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer* contiene los siguientes artículos destinados a igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos:

Artículo I

Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo II

Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo III

Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

La *Parte II* de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* contiene los siguientes artículos referentes a los derechos políticos:

Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las

mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Artículo 8

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

2.4.2 Principios generales sobre la libertad y no discriminación en materia de derechos políticos <Organización de las Naciones Unidas>

En el año de 1952, durante su quinto período de sesiones se propuso a la *Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías*³⁷ que preparara un estudio sobre la discriminación en materia de *derechos políticos*, por lo que la Subcomisión lo incluyó en su lista de

³⁷ Integrada por 26 expertos en derechos humanos independientes, de todas las regiones del mundo, que actúan a título personal.

estudios en proyecto. Con ligeras modificaciones, la lista fue aprobada posteriormente por la *Comisión de Derechos Humanos* y el *Consejo Económico y Social*.

En 1956, en su sexto período de sesiones, la *Subcomisión* decidió realizar el estudio, el cual concluyó en 1962 siendo examinado en su 14o. período de sesiones. Con base en el proyecto de principios formulado por el Relator Especial, la *Subcomisión* preparó una serie de *principios generales sobre libertad y no discriminación en materia de derechos políticos*. En su resolución 1 (XIV), la *Subcomisión* transmitió a la *Comisión de Derechos Humanos* el *Estudio sobre la discriminación en materia de derechos políticos*, las actas de su examen y el proyecto de principios, incluyendo los principios generales que había preparado, *en la creencia de que la elaboración de instrumentos internacionales o regionales basados en dichos principios y la adopción de esos instrumentos por los Estados Miembros de las Naciones Unidas constituirían el digno coronamiento del mencionado estudio*.

Entre los *principios generales sobre libertad y no discriminación en materia de derechos políticos* formulados por la *Subcomisión*, pueden citarse los siguientes:

- *Todos los nacionales de un país gozarán en ese país de los mismos derechos políticos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición;*

- *A nadie se negará o retirará la nacionalidad, como medida para privarle de los derechos políticos;*
- *La edad, el tiempo de residencia y demás condiciones prescritas por la ley para el ejercicio de un derecho político determinado serán las mismas para todos los nacionales de un país o habitantes de una división política, según el caso;*
- *Todo nacional tendrá el **derecho a votar** en las elecciones, referéndums y plebiscitos nacionales que se celebren en su país, y en cualquiera de tales consultas públicas que se efectúen en la división política y administrativa del mismo donde resida;*
- *El **derecho de voto** no dependerá del alfabetismo u otros requisitos de instrucción;*
- *Todo nacional tendrá **derecho a votar** en condiciones de **igualdad** en cualquier elección u otra consulta pública en la que se hallare calificado para ello, y cada voto tendrá el mismo peso;*
- *Todo elector podrá **votar** de tal manera que no implique revelar la forma en que ha votado o se propone hacerlo;*
- *Todo nacional será elegible en igualdad de condiciones en las elecciones para cualquier cargo público electivo en su país, o en cualquier división política o administrativa del mismo donde resida;*

- *Todo nacional será elegible en igualdad de condiciones para desempeñar cualquier cargo público no electivo en su país, o en cualquier división política o administrativa del mismo donde resida.*

En los *Principios Generales* se hace referencia también, al derecho que tienen los pueblos a la *libre determinación*, en virtud de la cual decidirán libremente su *condición política* y perseguirán libremente su desarrollo económico, social y cultural; además, de la *libertad de opinión, de expresión, de reunión y de asociación pacíficas*, que son indispensables para el goce de los *derechos políticos*.

Igualmente, en tales *Principios Generales* se establecen pautas para asegurar la *periodicidad y autenticidad* de las *elecciones*. Al respecto, se enumeran algunas medidas que prescritas por ley, no se consideran discriminatorias, tales como *las que fijen condiciones razonables para el ejercicio del derecho de voto o del derecho de acceso a los cargos públicos y que requieran calificaciones razonables propias de las funciones del cargo; las que fijen un plazo previo razonable para el ejercicio de los derechos políticos por los naturalizados*. Asimismo, sobre las medidas que se adopten con carácter especial *para garantizar la debida representación de un segmento de la población de un país cuyos miembros, por circunstancias políticas, económicas, religiosas, sociales, históricas o culturales, se vieren de hecho impedidos de gozar de igualdad con el resto de la población en materia de derechos políticos*.

La *Comisión de Derechos Humanos* procedió al análisis del *Estudio* y, enseguida, a adoptar medidas al respecto en su 29o. período de sesiones, en

1973. En ese período de sesiones, la *Comisión* tuvo también ante sí una nota del *Secretario General* en que figuraba un cuadro comparativo de los *Principios Generales* con las disposiciones afines del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* e información de los gobiernos acerca de los nuevos acontecimientos en materia de *derechos políticos*.

Con base en esos elementos, mediante resolución 6 (XXIX) del 20 de marzo de 1973, la *Comisión* sometió a consideración del *Consejo Económico y Social* un proyecto de resolución, la cual éste aprobó posteriormente con el número 1786 (LIV) el 18 de mayo de 1973. En dicha resolución, el *Consejo* expresó su profundo reconocimiento al Relator Especial³⁸ y a la *Subcomisión*, señalando a la atención de los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales, las organizaciones no gubernamentales y demás instituciones y órganos interesados el *proyecto de principios generales sobre libertad y no discriminación en materia de derechos políticos*, expresando la esperanza de que tuvieran en cuenta ese proyecto, junto con las disposiciones pertinentes del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, cuando examinaran la cuestión de la discriminación en materia de *derechos políticos*.

³⁸ Señor Hernán Santa Cruz, miembro de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías <ahora denominada *Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*>.

2.4.3 Órganos y procedimientos destinados a supervisar el respeto de los derechos políticos

La *Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*³⁹ una vez que se reunió por primera vez en 1947, si bien es cierto que su única función fue redactar la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, tarea que llevó a cabo en un año, también lo es que, concluida ésta, la Comisión centró sus esfuerzos en el establecimiento de normas, al percatarse que se necesitarían procedimientos para dar trámite a las comunicaciones presentadas con motivo de violaciones a derechos humanos. A partir de entonces, tales procedimientos han sido objeto de mejoras y ampliaciones.

En 1959, el *Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas* decidió que se distribuyera a la *Comisión de Derechos Humanos* y a la *Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías*⁴⁰ [en adelante, *Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, dada su denominación actual]⁴¹ una lista confidencial de las comunicaciones en las que se denunciaran violaciones de derechos humanos.

³⁹ La Comisión de Derechos Humanos fue establecida por resolución 5 (I) del Consejo Económico y Social del 16 de febrero de 1946. Entre otras de sus atribuciones, tiene la conferida por resolución 9 (II) del Consejo, de 21 de junio de 1946, para apoyarlo a *coordinar las actividades relativas a los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas*. Su integración inicial fue de 18 miembros; se aumentó a 21 en virtud de la resolución 845 (XXXII) de 3 de agosto de 1961; a 32 por la resolución 1147 (XLI) de 4 de agosto de 1966; a 43 miembros por resolución 1979/36 del 10 de mayo de 1979 y, actualmente, se integra por 53 miembros.

⁴⁰ Resolución 728 F (XXVIII) de 30 de julio de 1959 del Consejo Económico y Social.

⁴¹ La Subcomisión es el principal órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos. Fue establecida por la Comisión en su primera sesión, en 1947, bajo la autoridad del Consejo Económico y Social. Conforme a la decisión del 27 de julio de 1999 del Consejo Económico y Social, el nombre de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías se ha cambiado a *Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*. Sus funciones son: a) Realizar estudios, especialmente a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y hacer recomendaciones a la Comisión sobre la prevención de la discriminación de cualquier tipo en relación con los derechos humanos y las libertades fundamentales y la protección de las minorías raciales, religiosas y lingüísticas; b) Desempeñar cualquier otra función que le encomiende el Consejo o la Comisión. La Subcomisión está

En 1967, el *Consejo Económico y Social* autorizó a la *Comisión de Derechos Humanos* y a la ahora *Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*“ para examinar la información pertinente sobre violaciones notorias de los derechos humanos y las libertades fundamentales...en todos los países”. El Consejo decidió que la Comisión podría efectuar en los casos procedentes “un estudio a fondo de las situaciones que revelen un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos” y presentar un informe al respecto con sus recomendaciones al Consejo.⁴² Esto constituye un avance importante en la configuración de los procedimientos ante Naciones Unidas.⁴³

Un paso trascendente se dio en 1970, cuando el *Consejo Económico y Social* adopta un *procedimiento para examinar las comunicaciones relativas a las violaciones de derechos humanos y las libertades fundamentales*,⁴⁴ mejor conocido como procedimiento 1503 por el número de la resolución del Consejo que lo instituyó. Cabe señalar que mediante este procedimiento no

integrada por 26 expertos que ejercen sus funciones a título personal y son elegidos por la Comisión entre las candidaturas de expertos presentadas por los Estados teniendo en cuenta el criterio de una distribución geográfica equitativa. Actualmente la Subcomisión está compuesta por siete expertos de Estados de Africa, cinco de Estados de Asia, cinco de Estados de América Latina, tres de Estados de Europa oriental y seis de Estados de Europa occidental y otros Estados. Cada miembro tiene un suplente. La mitad de los miembros y sus suplentes son elegidos cada dos años por un período de cuatro años. La Subcomisión se reúne una vez al año, durante cuatro semanas en Ginebra. A sus reuniones asisten, además de los miembros y sus suplentes, observadores de Estados miembros de las Naciones Unidas y representantes de organizaciones intergubernamentales, organismos especializados de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales con carácter consultivo ante el Consejo Económico y Social. En la actualidad la Subcomisión tiene cuatro grupos de trabajo que se reúnen antes de cada sesión: el grupo de trabajo sobre comunicaciones (que examina todas las denuncias recibidas y las respuestas de los gobiernos y selecciona para la Subcomisión las comunicaciones que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientes probadas de los derechos humanos y las libertades fundamentales); el grupo de trabajo sobre las formas contemporáneas de esclavitud; el grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas; y el grupo de trabajo sobre minorías.

⁴² Resolución 1235 (XLII) de 6 de junio de 1967 del Consejo Económico y Social.

⁴³ Desde entonces la Comisión ha creado un mecanismo de procedimientos complejos orientados por países o de carácter temático <que actúan mediante relatores especiales y grupos de trabajo>.

⁴⁴ Resolución 1503 (XLVIII) de 27 de mayo de 1970 del Consejo Económico y Social.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

se tramitan casos particulares, sino *situaciones que afectan a un gran número de personas* durante un *lapso prolongado de tiempo*.

La posibilidad de *examinar casos particulares* se presentó a partir de 1976, fecha en que entró en vigor el *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

2.4.3.1. El procedimiento 1503 <cuadro persistente de violaciones a derechos humanos>

Cada mes los miembros de la ahora *Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos* reciben del Secretario General de las Naciones Unidas una lista de comunicaciones, con una breve descripción de cada caso, así como de las respuestas enviadas por los gobiernos involucrados. Esta lista se facilita también a los miembros de la *Comisión de Derechos Humanos*.

Un *grupo de trabajo* de la *Subcomisión* integrado por cinco miembros, se reúne dos veces al año, justo antes del período anual de sesiones de la *Subcomisión*. Dicho grupo examina todas las comunicaciones recibidas y las respuestas de los gobiernos, procediendo a seleccionar para la *Subcomisión* los casos en que parece haber pruebas fehacientes de un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es decir, las situaciones que afecten a un gran número de personas durante un largo período de tiempo.

La decisión de remitir una comunicación a la *Subcomisión* se adopta por mayoría de los miembros del *grupo de trabajo*. Sobre las comunicaciones que éste no remite a la *Subcomisión*, no se adopta medida alguna.

La *Subcomisión* procede a examinar las comunicaciones, para decidir si ha de remitir las *situaciones* a la *Comisión de Derechos Humanos* cuando parezca existir un cuadro persistente de violaciones de los derechos humanos. Posteriormente, corresponde a la *Comisión* determinar si la situación requiere un estudio a fondo y presentar un informe y recomendaciones al respecto ante el *Consejo Económico y Social*. La *Comisión* también puede determinar la integración de un comité especial para efectuar una investigación, pero tal integración solamente se llevará a cabo con el consentimiento del Estado en el que se hayan cometido las supuestas violaciones; asimismo, puede actuar a través de los *relatores especiales* y *grupos de trabajo*, a fin de vigilar el cumplimiento por lo Estados de las normas del derecho humanitario internacional y de investigar las supuestas violaciones de derechos humanos.

A propósito de los *relatores especiales*, cabe apuntar que del 12 al 24 de julio de 1999, por invitación del gobierno de México, la *Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, llevó a cabo una visita a nuestro país. Como resultado de la misma, emitió un informe ante la *Comisión de Derechos Humanos* en su 56° período de sesiones,⁴⁵ del cual resulta conveniente destacar del apartado de *Recomendaciones*, lo siguiente:

⁴⁵ Organización de las Naciones Unidas: Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos; Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, 56° período de sesiones, tema 11, b), del programa provisional, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999, p. 29.

La Relatora Especial insta al Gobierno de México a que continúe las reformas iniciadas. Para solucionar las causas estructurales de la violencia es indispensable hacer cambios fundamentales. Al mismo tiempo, hay que reorientar y reforzar las instituciones y la maquinaria administrativa para que se cumplan las normas de derechos humanos.

Hay que pedir al gobierno que aproveche el apoyo de la comunidad internacional a sus iniciativas encaminadas a que en la administración y en la política se tengan en cuenta los derechos humanos. El aumento de las tensiones de aquí a las elecciones generales del 2000 puede desembocar en actos violentos. A veces éstos pueden evitarse aceptando alguna forma legítima de presencia internacional, razón por la cual el gobierno debería examinar la posibilidad de invitar a observadores internacionales para las elecciones generales del 2000.[...]

No obstante que en principio el *procedimiento 1503* concierne a las violaciones de todos los *derechos humanos y las libertades fundamentales* <incluyendo los *derechos políticos*>, mediante una serie de reglas⁴⁶ elaboradas por la *Subcomisión*, para decidir sobre las comunicaciones que pueden ser aceptadas para examen, se ha determinado que no se admitirá comunicación alguna que tenga motivos manifiestamente políticos. Atento a ello, debemos entender que la vía idónea para el trámite de comunicaciones que versen sobre *derechos políticos* resulta ser el procedimiento derivado del *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

⁴⁶ Resolución 1 (XXIV) de 13 de agosto de 1971 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

2.4.3.2 El procedimiento del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y su *Protocolo Facultativo*⁴⁷ entraron en vigor el 23 de marzo de 1976. Con tal fundamento, las Naciones Unidas han establecido órganos especiales destinados a supervisar la aplicación de los derechos civiles y políticos. Un Estado que sea Parte en ambos instrumentos reconoce que el *Comité de Derechos Humanos*⁴⁸ de las *Naciones Unidas* puede recibir y examinar comunicaciones de personas que afirmen que tales derechos humanos han sido violados por ese Estado.⁴⁹

⁴⁷ A principios del año 2000, ciento cuarenta y cinco Estados se habían adherido o habían ratificado el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. De ellos, noventa y cinco han reconocido, al ratificar el Protocolo Facultativo o al adherirse a él, la competencia del *Comité de Derechos Humanos* para examinar denuncias de particulares.

⁴⁸ Se instituyó en 1977, de conformidad con el artículo 28 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que a la letra señala: "1. Se establecerá un *Comité de Derechos Humanos* (en adelante denominado el *Comité*). Se compondrá de dieciocho miembros, y desempeñará las funciones que se señalan más adelante. 2. El *Comité* estará compuesto de nacionales de los Estados Partes en el presente Pacto, que deberán ser personas de gran integridad moral, con reconocida competencia en materia de derechos humanos. Se tomará en consideración la utilidad de la participación de algunas personas que tengan experiencia jurídica. 3. Los miembros del *Comité* serán elegidos y ejercerán sus funciones a título personal.

Los miembros del *Comité* son elegidos por cuatro años en votación secreta realizada en una reunión de los Estados Partes. Los primeros miembros del *Comité* fueron elegidos de entre una lista de personas propuestas por los Estados Partes en una reunión celebrada en la sede de las *Naciones Unidas* el 20 de septiembre de 1976. El *Comité* celebró su primer período de sesiones del 21 de marzo al 10 de abril de 1977.

⁴⁹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del *Pacto*, el *Comité* tiene también facultades para: a) estudiar los informes sobre las disposiciones que los Estados Partes hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en el *Pacto* y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos; y, b) formular y transmitir los comentarios generales que estime oportunos a los Estados Partes. Los Estados Partes en el *Pacto* están invitados a enviar representantes para que asistan a las reuniones del *Comité* en que se examinan sus informes, quienes deberán estar en condiciones de responder las preguntas que se les formulen. El *Comité* también puede solicitar a un Estado Parte que presente información adicional. El *Comité* normalmente celebra tres períodos de sesiones cada año e informa anualmente a la *Asamblea General* por conducto del *Consejo Económico y Social*, a través de un resumen del examen del informe de cada uno de los países.

En virtud del artículo 41 del *Pacto*, todo Estado Parte podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del *Comité* para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple las obligaciones que le impone el *Pacto*.

Cuando se reciba una comunicación de esa índole y siempre que ambas partes hayan reconocido la competencia del *Comité*, éste podrá desempeñar ciertas funciones con miras a solucionar controversias y, cuando sea necesario, establecer una comisión *ad hoc* de conciliación, a fin de llegar a una solución

derechos, teniendo cada uno la oportunidad de contestar los argumentos formulados por el otro.

Las personas que denuncian ser víctimas de violaciones de derechos humanos, pueden necesitar protección antes de que el *Comité* esté en oportunidad de dar a conocer su opinión definitiva. En tales casos, sin prejuzgar el fondo del asunto, el *Comité* podrá emitir una opinión provisional al Estado involucrado.

El *Comité* tiene la obligación de examinar toda la información escrita que le hagan llegar las partes interesadas. Además, ha considerado que no es suficiente con refutar en términos generales una denuncia, sino que debe referirse la respuesta a cada uno de los hechos que sustentan la presunta violación de derechos humanos.

Las decisiones del *Comité de Derechos Humanos* se emiten por consenso. Sin embargo, sus miembros pueden agregar opiniones individuales a las resoluciones que dicte el *Comité* sobre el fondo de un caso.

Resulta conveniente señalar que el procedimiento es totalmente confidencial durante el examen de una comunicación. Por el contrario, las decisiones del *Comité*, es decir, tanto aquellas que adopta sobre comunicaciones que han sido declaradas admisibles y que fueron examinadas en cuanto al fondo, como las que han declarado la inadmisibilidad de una comunicación, siempre serán públicas.

2.4.3.3 Principales diferencias entre el procedimiento 1503 y el procedimiento del Protocolo Facultativo

La principal diferencia entre el procedimiento previsto en la *resolución 1503 (XLVIII)* y el procedimiento del *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* es que el primero trata de *situaciones* y el segundo trata del examen de *denuncias particulares*, es decir, casos específicos de presuntas violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, esa no es la única divergencia entre ambos procedimientos. En el presente apartado se elabora un cuadro comparativo, a efecto de precisar las principales diferencias entre el procedimiento previsto en la *resolución 1503 (XLVIII)* y el procedimiento del *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

<i>PROCEDIMIENTO 1503</i>	<i>PROCEDIMIENTO PROTOCOLO FACULTATIVO</i>
TIENE SU FUNDAMENTO EN UNA RESOLUCIÓN DE UN ÓRGANO DE LAS NACIONES UNIDAS: EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL.	SE BASA EN UN TRATADO INTERNACIONAL.
ES INDISPENSABLE LA COOPERACIÓN VOLUNTARIA DE LOS ESTADOS.	LOS ESTADOS PARTES ESTÁN OBLIGADOS A ACEPTAR EL PROCEDIMIENTO, CUANDO HUBIESEN RATIFICADO EL PROTOCOLO.
SE APLICA A TODOS LOS ESTADOS.	SE APLICA A LOS ESTADOS QUE SE HAN ADHERIDO O HAN RATIFICADO EL <i>PACTO</i> Y EL <i>PROTOCOLO</i> .
SE VINCULA CON VIOLACIONES DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES.	SE REFIERE SÓLO A AQUELLOS DERECHOS CIVILES Y <i>POLÍTICOS</i> PROTEGIDOS POR EL <i>PACTO</i> .
CUALQUIER PERSONA, GRUPO DE PERSONAS U ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL PUEDEN INVOCARLO, SI TIENEN CONOCIMIENTO DIRECTO O INDIRECTO DE LAS PRESUNTAS VIOLACIONES..	LAS COMUNICACIONES DEBEN ESTAR FIRMADAS POR LA PRESUNTA VÍCTIMA O POR UNA PERSONA LEGITIMADA PARA ACTUAR EN SU NOMBRE.
LOS AUTORES DE LAS COMUNICACIONES NO PARTICIPAN EN NINGUNA FASE DE SU TRAMITACIÓN, NI SON INFORMADOS DE NINGUNA MEDIDA ADOPTADA POR LAS NACIONES UNIDAS, A MENOS QUE SEA HECHA PÚBLICA.	EL AUTOR DE UNA COMUNICACIÓN TIENE PLENA LEGITIMACIÓN ACTIVA Y ES INFORMADO DE TODAS LAS MEDIDAS ADOPTADAS. ADEMÁS, SE LE CONSIDERA EN APTITUD DE RESPONDER A LOS INFORMES DE LOS ESTADOS.

Como puede observarse, entre el *procedimiento 1503* y el derivado del *Protocolo Facultativo* del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, existen diferencias importantes tanto en su origen, ámbito de aplicación, requisitos de procedencia y participación de los autores de la comunicación en las distintas fases del procedimiento. Cabe destacar, que el primero se lleva a cabo a través de un órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos, la *Subcomisión para la Promoción y Protección de los*

Derechos Humanos y, el segundo, se tramita por un órgano de vigilancia derivado de un tratado internacional, esto es, el *Comité de Derechos Humanos*. A partir de 1997, se integra a los mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos, la *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas*, cuyo origen, estructura y funcionamiento se describen enseguida.

2.4.3.4 La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Uno de los nuevos órganos que se han creado en los últimos años dentro de la estructura de las Naciones Unidas es la *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*, cuya misión es promover el disfrute universal de todos los derechos fundamentales del hombre, dando manifestación práctica a la voluntad y la determinación de la comunidad mundial expresada por esa organización.

El mandato de la *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* deriva de los artículos 1, 13 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas; de la Declaración y Programa de Acción de Viena, y de la resolución 48/141, del 20 de diciembre de 1993, en que la Asamblea estableció el puesto de Alto Comisionado. De acuerdo con el programa de reforma de las Naciones Unidas (A/51/950, párr. 79), desde el 15 de septiembre de 1997 la *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* y el Centro de Derechos Humanos han pasado a ser una sola dependencia.

La *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos* tiene como funciones principales: **a)** Promover el disfrute universal de todos los derechos humanos llevando a la práctica la voluntad y la determinación de la comunidad mundial expresadas por las Naciones Unidas; **b)** Desempeñar un papel de dirección en la esfera de los derechos humanos y destacar la importancia de los derechos humanos a nivel internacional y nacional; **c)** Promover la cooperación internacional a favor de los derechos humanos; **d)** Estimular y coordinar las actividades a favor de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas; **e)** Promover la ratificación y la aplicación universales de las normas internacionales; **f)** Contribuir a la preparación de nuevas normas; **g)** Prestar apoyo a los órganos de derechos humanos y a los órganos de supervisión de tratados; **h)** Reaccionar ante las violaciones graves de los derechos humanos; **i)** Adoptar medidas preventivas en materia de derechos humanos; **j)** Promover la creación de infraestructuras nacionales a favor de los derechos humanos; **k)** Llevar a cabo actividades y operaciones en el ámbito de los derechos humanos; **l)** Difundir conocimientos y prestar servicios consultivos de información y asistencia técnica sobre derechos humanos.

La Oficina está a cargo de un Alto Comisionado que tiene categoría de Secretario General Adjunto y coadyuva en todos los mecanismos vinculados a la protección de los derechos humanos, como lo es el derivado de la *Resolución 1503 del Consejo Económico y Social*.

2.4.3.5 *Revisión actual del procedimiento establecido en la Resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social*

Actualmente se está llevando a cabo un proceso de transformación y perfeccionamiento de los mecanismos de protección de los derechos humanos estructurados en el seno de las Naciones Unidas. Por tal motivo, en la decisión 1998/112, la *Comisión de Derechos Humanos* decidió encomendar a la *Mesa de la Comisión relativa a la racionalización de la labor de la Comisión y de la Subcomisión*, de su 54° período de sesiones, que emprendiera un examen de sus mecanismos, a fin de mejorar su eficacia. Como resultado de sus deliberaciones, a partir de las consultas celebradas y propuestas recibidas, la Mesa presenta sus recomendaciones y observaciones, en el tenor siguiente:⁵¹

1. **Recomienda** que se enmiende el *procedimiento confidencial 1503* de la Comisión del siguiente modo: **a)** las deliberaciones para seleccionar las situaciones que deban señalarse a la atención de la Comisión deberían estar a cargo de un solo órgano, *un comité de situaciones*, integrado por cinco expertos independientes designados cada año por la Presidencia de la Comisión <ninguno de los cuales ocupará el mismo cargo más de tres años>, que se reuniría dos veces por año; **b)** las deliberaciones al nivel de la Comisión también se celebrarían en dos etapas; **c)** al término del período de sesiones, la Presidencia de la Comisión anunciaría públicamente los nombres de los países objeto de examen, los principales

⁵¹ Organización de las Naciones Unidas: **Informe de la Mesa del 54° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos presentado de conformidad con la decisión 1998/112 de la Comisión**; Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, 55° Período de Sesiones, E/CN.4/1999/104, 23 de diciembre de 1998, pp. 25-30.

problemas estudiados y el curso de acción que hubiera decidido tomar la Comisión; y **d)** la *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* desempeñaría el importante papel de proporcionar el apoyo necesario al procedimiento para garantizar la ejecución efectiva de todas las tareas vinculadas al mismo, entre otras: **i)** asegurarse de que se acusa recibo de la comunicaciones recibidas y que éstas se comunican a los gobiernos interesados; **ii)** eliminar las comunicaciones que sean evidentemente infundadas; **iii)** velar por que se informe debida y puntualmente a los gobiernos interesados de toda decisión del Comité que requiera su atención; y **iv)** preparar documentos o expedientes para que los examinen el *Comité* y la *Comisión*.

2. En vista de que la *Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías* ayuda a la Comisión a examinar una amplia gama de problemas de derechos humanos, debería cambiarse su denominación por la de *Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*.
3. Para conservar la imagen de la *Subcomisión* como órgano de expertos independientes, ninguno de sus miembros debería ocupar al mismo tiempo un cargo en el ejecutivo de su país.
4. La labor y las prioridades de la *Subcomisión* deberían basarse en las tareas que le encomendara la *Comisión de Derechos Humanos*, y debería ocuparse principalmente de la elaboración de estudios, de las investigaciones y del asesoramiento de expertos que solicitara la *Comisión*.

5. Por lo que respecta a los arreglos transitorios relativos a los cambios propuestos, la Mesa recomienda a la Comisión que establezca *un proceso de transición para poner en práctica las reformas recomendadas* antes del 52º período de sesiones de la Subcomisión en el año 2000.

Con base en estas recomendaciones y propuestas formuladas por la Mesa del 54º período de sesiones <1998> de la Comisión relativas a la racionalización de la labor de la Comisión y de la Subcomisión <E/CN.4/1999/104>, el examen efectuado por la Subcomisión en su 50º período de sesiones sobre sus propios mecanismos con el fin de mejorar su eficacia <T/CN.4/Sub.2/1998/38>, las observaciones hechas por los Estados, con ideas semejantes a las recomendaciones de la Mesa <E/CN.4/1999/120> y el documento de posición del Grupo Asiático <E/CN.4/1999/124>, la *Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*⁵² establece su posición con respecto a las tareas futuras, duración de los períodos de sesiones, métodos de trabajo, composición y elección de los miembros, en los términos siguientes:⁵³

1. Sobre las tareas sustantivas, se plantea que la *Subcomisión* debe abordar las cuestiones sobre: a) la administración de justicia <detención arbitraria, impunidad, derogación, emergencia, independencia de los jueces, entre otras>, especialmente con respecto a la aplicación de normas en este campo; b) el establecimiento de un foro social para facilitar la realización

⁵²El 27 de julio de 1999, el Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones examinó oficiosamente la recomendación de la Mesa del 54º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos relativa al procedimiento establecido en la resolución 1503.

⁵³Organización de las Naciones Unidas: **Organización de los trabajos: métodos de trabajo de la Subcomisión**; Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 51º período de sesiones, tema 1, c), del programa, E/CN.4/Sub.2/1999/47, 25 de agosto de 1999, pp. 1-6.

de una labor más amplia y eficaz en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales; c) el examen de las repercusiones de la mundialización; d) la prevención de la discriminación y la promoción y protección de los derechos de las minorías y los pueblos; y e) la prevención de la discriminación contra los migrantes y otras personas que no son ciudadanos.

2. El *Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones* y la *Subcomisión* tienen considerable experiencia en tramitar miles de comunicaciones y una cantidad considerable de respuestas de los gobiernos, así como en determinar las situaciones que constituyen un cuadro persistente de violaciones manifiestas y debidamente comprobadas de los derechos humanos para su transmisión a la Comisión.
3. La *Subcomisión* y su *Grupo de Trabajo* están integrados por personas escogidas democráticamente que han demostrado ser capaces de dar respuestas independientes y fundamentadas a las comunicaciones presentadas con arreglo a la *Resolución 1503*.
4. Los miembros del *Grupo de Trabajo* consideraron que la reunión propuesta para seleccionar las comunicaciones, retrasaría un año más el procedimiento, y que no sería fácil, sin respuesta de los gobiernos, decidir las comunicaciones que deberían enviárseles.
5. Los miembros del *Grupo de Trabajo* recalcaron que necesitaban las respuestas de los gobiernos para decidir si se debían transmitir las comunicaciones a la Subcomisión. A este respecto subrayaron que los

gobiernos respondían a más del 80% de las comunicaciones y que en los últimos años habían aumentado considerablemente la cooperación.

6. Los miembros del *Grupo de Trabajo* convinieron en que el procedimiento actual tomaba mucho tiempo, no obstante, reconocía su valor porque los gobiernos tenían un mínimo de doce semanas para responder a las comunicaciones y luego, entre los períodos de sesiones de la Subcomisión y la Comisión, tenían oportunidad de presentar respuestas y observaciones informativas y sustanciales. Estos retrasos contribuían a ofrecer a los gobiernos la oportunidad no sólo de contestar sino también de examinar posibles medidas correctivas.

Con respecto a las sugerencias presentadas por el *Grupo de Trabajo* sobre posibles modificaciones al procedimiento derivado de la *resolución 1503*, se plantea lo siguiente:

1. Se reconoce que es responsabilidad primordial del *Grupo de Trabajo* examinar las comunicaciones, y en ese sentido, autorizar al Presidente Relator para que decida si algunas comunicaciones son evidentemente infundadas que no es preciso que los gobiernos respondan a ella y, si el Presidente Relator así lo decide, podrá comunicar a la Secretaría que no es necesario transmitir las comunicaciones a los gobiernos. Todo ejercicio de esta facultad ha de comunicarse al Grupo de Trabajo en su período de sesiones y examinarse regularmente.
2. El *Grupo de Trabajo* podrá hacer preguntas a los autores de las comunicaciones y pedirles nueva información.

3. Toda vez que el *Grupo de Trabajo* y la *Subcomisión* han entrablado un diálogo provechoso con los gobiernos al informarles de los motivos que existen para mantener pendientes las comunicaciones, el *Grupo de Trabajo* sugiere que se autorice formalmente dicha práctica.

Lo expuesto anteriormente, implica que el procedimiento derivado de la **Resolución 1503**, actualmente se encuentra en proceso de adecuación a la nueva estructura orgánica de las Naciones Unidas y al logro de la eficiencia del mismo con base en la experiencia, por lo que sin duda, estamos en presencia de un período de transición y perfeccionamiento en los mecanismos que utiliza dicha organización para promover y proteger los derechos humanos, del cual obviamente estaremos particularmente pendientes.

Capítulo III

Los derechos políticos <derecho al sufragio> en el ámbito del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos

Sumario

3.1 El sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos

3.1.1 *La Organización de los Estados Americanos*

3.1.2 *La Novena Conferencia Internacional Americana y los derechos humanos*

3.1.3 *Antecedentes de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*

3.1.4 *La creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el estatuto original y la ampliación de sus facultades*

3.1.5 *La Comisión conforme al texto de la Carta de la Organización de los Estados Americanos adoptado mediante el Protocolo de Buenos Aires*

3.1.6 *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*

3.2 **La democracia como principio rector en el sistema americano**

3.3 **La doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la democracia como condición *sine qua non* para interpretar los derechos humanos**

3.4 **Los derechos políticos en los instrumentos del sistema regional americano de protección a los derechos humanos**

3.5 **La libertad de expresión como condición necesaria para el ejercicio de los derechos políticos**

3.6 **El derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos**

3.6.1 *La libertad de asociación política*

3.7 **El derecho de participar en elecciones periódicas, auténticas y libres**

3.8 **Restricciones a los derechos políticos**

3.9 **Protección de los derechos políticos en el sistema interamericano**

3.9.1 *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

3.9.2 *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*

3.10 **La observación electoral en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos**

Capítulo III

Los derechos políticos <derecho al sufragio> en el ámbito del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos

3.1 El sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos

Como lo hemos apuntado en el capítulo precedente, el *Derecho Internacional* ha institucionalizado la *promoción y protección de los derechos humanos* a través de esquemas *universales y regionales*. Entre estos últimos ubicamos al *Sistema Interamericano de promoción y protección a los derechos humanos*,¹ cuyo fundamento se ubica en la *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y la normatividad que regula la estructura, organización y funcionamiento de los órganos especializados para la promoción y protección de los derechos humanos: *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* y *Corte Interamericana de Derechos Humanos*.²

¹ En su evolución histórica, llena de luces y sombras, la Organización de los Estados Americanos ha mostrado su utilidad. Precisamente, la construcción del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, constituye una aportación fundamental de dicha Organización, así como el marco de referencia obligado para los avances democráticos en las sociedades americanas. Cfr. Olga Pellicer, (Coordinador y compilador): *La OEA hacia el siglo XXI*; Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, México, 1998, p. 18.

² La normatividad que regula a dichos órganos de protección son: el *estatuto y reglamento* tanto de la *Comisión* como de la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

3.1.1 *La Organización de los Estados Americanos*

La *Organización de los Estados Americanos* <OEA> es un ente de carácter internacional creado por los Estados de este hemisferio a fin de lograr un orden de paz y justicia, fomentar su solidaridad y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las *Naciones Unidas*, la *Organización de los Estados Americanos* constituye un organismo regional.

El ideal de la solidaridad americana concebido por Simón Bolívar, encontró su primera expresión en el tratado suscrito en el Congreso de Panamá en 1826. Pero sólo a fines del siglo pasado, la Primera Conferencia Internacional Americana reunida en Washington en 1890,³ pudo plasmar ese ideal al crear la Conferencia Internacional Americana que posteriormente celebró sucesivas reuniones internacionales en las Américas: en la Ciudad de México, México <1901>, en Río de Janeiro, Brasil <1906>, en Buenos Aires, Argentina <1910>, en Santiago de Chile <1923>, en la Habana, Cuba <1928>, en Montevideo, Uruguay <1933>, en Lima, Perú <1938>. La Novena Conferencia Internacional Americana que tuvo lugar en Bogotá a comienzos de 1948,⁴ aprobó la *Carta de la Organización de los Estados Americanos* misma que ha sido reformada por el “*Protocolo de Buenos Aires*” en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria que se efectuó en dicha ciudad en 1967 y, de nuevo, en 1985,

³ En el origen y la evolución del sistema interamericano gravitaron en forma significativa los congresos hispanoamericanos que precedieron a la I Conferencia Internacional Americana de Washington, así como los diversos tratados que emanaron de ellos. Deben destacarse el Tratado de unión, liga y confederación perpetua (1826); el I Congreso de Lima (1847-1848); el Tratado continental y el de Washington (1856); el II Congreso de Lima (1864-1865); el Congreso de Plenipotenciarios Jurisconsultos de Lima (1877-1878); y el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado (Montevideo (1889). Cfr. *Ibid.*, p. 38.

⁴ La décima y última conferencia internacional americana se celebró en Caracas, en 1954.

mediante el “*Protocolo de Cartagena de Indias*” adptado durante el decimocuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.⁵

Con el objeto de hacer efectivos los ideales que constituyen su fundamento, así como de cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la *Carta de las Naciones Unidas*, la OEA ha establecido como propósitos esenciales los siguientes: **a)** afianzar la paz y seguridad del Continente; **b)** promover y consolidar la *democracia representativa* dentro del respeto al principio de no intervención; **c)** prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros; **d)** organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; **e)** procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; **f)** promover por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural; y, **g)** alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

Los Estados americanos han reafirmado en la Carta de la OEA los siguientes principios: **a)** la validez del derecho internacional como norma de conducta en sus relaciones recíprocas; **b)** que el orden internacional está esencialmente fundamentado en el respeto a la personalidad, la soberanía y la independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de sus obligaciones; **c)** que la buena fe debe regir las relaciones recíprocas entre aquellos; **d)** que la solidaridad requiere la organización política de los Estados sobre la base del ejercicio efectivo de la

⁵ Organización de los Estados Americanos: *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*; Secretaría General, Washington, D. C., 1998, p. 1.

democracia representativa; e) que es condenable la guerra de agresión, reconociendo que la victoria no da derechos; f) que la agresión a un Estado miembro significa la agresión a todos ellos; g) que las controversias internacionales deben ser resueltas por medios pacíficos; h) que la justicia social es la base de una paz duradera; i) que la cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad de los pueblos del Continente; j) la vigencia de los *derechos esenciales de la persona humana* sin distinción de raza, nacionalidad, credo y sexo; k) que la unidad espiritual de América se basa en el respeto de la personalidad cultural de los países americanos; y, l) que la educación debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz.⁶

La *Organización de los Estados Americanos* realiza sus fines por medio de los siguientes órganos: a) **La Asamblea General**, órgano supremo que decide la acción y la política generales; b) **La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores**, que se constituye a petición de algún Estado miembro para analizar problemas de carácter urgente e interés común, y sirve de órgano de consulta para considerar cualquier amenaza a la paz y a la seguridad del Continente, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, firmado en Río de Janeiro en 1947; c) Los **Consejos**: el Consejo Permanente, que conoce, dentro de los límites de la Carta y de los Tratados y acuerdos interamericanos, cualquier asunto que le encomienda la Asamblea General o la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Puede también actuar provisionalmente como órganos de consulta; el Consejo Interamericano Económico y Social, que tiene como finalidad

⁶ Ibid., p. 2.

promover la cooperación entre los países americanos, con el objeto de lograr su desarrollo económico y social acelerado; el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, que tiene por finalidad promover las relaciones amistosas y el entendimiento mutuo entre los pueblos de América, mediante la cooperación y el intercambio educativo, científico y cultural de los Estados miembros; **d) El Comité Jurídico Interamericano**, que sirve de cuerpo consultivo de la Organización en asuntos jurídicos y promueve el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional; **e) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, cuya función principal es promover la observancia y defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia; **f) La Corte Interamericana de Derechos Humanos**, es una institución judicial autónoma que tiene por objeto la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, **g) La Secretaría General**, órgano central y permanente de la Organización, con sede en Washington, D.C.⁷

3.1.2 La Novena Conferencia Internacional Americana y los derechos humanos

Mediante un proceso en constante evolución cuyas consecuencias han significado la adopción de diferentes instrumentos internacionales, los Estados

⁷ Además, la Organización cuenta con otros órganos, los cuales son los siguientes: **Conferencias Especializadas Interamericanas**, que se ocupan de asuntos técnicos especiales y de desarrollar determinados aspectos de la cooperación interamericana; los **Organismos Especializados Interamericanos**; las siguientes seis organizaciones especializadas tienen funciones específicas en materias técnicas de interés común para los Estados americanos: **a) El Instituto Interamericano del Niño; b) La Comisión Interamericana de Mujeres; c) El Instituto Indigenista Interamericano; d) El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura; e) La Organización Panamericana de la Salud; y, f) El Instituto Panamericano de Geografía e Historia.**

americanos, en el libre ejercicio de su soberanía, han llegado a estructurar un sistema regional de promoción y protección de los derechos humanos, en el cual a) se reconocen y definen esos derechos; b) se establecen normas de conducta obligatorias tendentes a su promoción y protección; y, c) se crean órganos destinados a velar por la fiel observancia de los mismos.

Este sistema interamericano de promoción y protección de derechos fundamentales se inicia formalmente con la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, aprobada por la *Novena Conferencia Internacional Americana* (Bogotá, Colombia, 1948) en la que se creó la *Organización de los Estados Americanos*, cuya Carta proclamó los “*Derechos Fundamentales de la Persona Humana*” como uno de los principios en que se fundamenta la Organización. Asimismo, se aprobaron varias resoluciones que se enmarcan en el campo de los derechos humanos.⁸

3.1.3 Antecedentes de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

La *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, las disposiciones de la *Carta de la Organización de los Estados Americanos*

⁸ Como aquellas mediante las cuales se adoptaron las convenciones sobre la concesión de los derechos civiles y políticos de la mujer, la resolución relacionada con la “*Condición Económica de la Mujer Trabajadora*” y la “*Carta Internacional Americana de Garantías Sociales*”, en que los gobiernos de las Américas proclaman “*Los Principios Fundamentales que deben amparar a los Trabajadores de toda Clase*”. Esta Carta “*Constituye el minimum de derechos de que ellos deben gozar en los Estados americanos, sin perjuicio de que las leyes de cada uno puedan ampliar esos derechos o reconocerles otros mas favorables*”, pues “*Los fines del Estado no se cumplen con el sólo reconocimiento de los derechos del ciudadano, sino que también el Estado debe preocuparse por la suerte de hombres y mujeres, considerados ya no como ciudadanos sino como personas*” y como consecuencia debe garantizar “*simultáneamente el respeto a las libertades políticas y del espíritu y la realización de los postulados de la justicia social*”. Ibid., p. 4.

relativas a *derechos humanos*, así como las resoluciones sobre la materia, tienen importantes antecedentes que fueron adoptados en diversas reuniones y conferencias interamericanas.

Los primeros antecedentes se encuentran en algunas de las resoluciones adoptadas por la Octava Conferencia Internacional Americana celebrada en Lima, Perú <1938>, tales como la relacionada con la “*Libre Asociación y Libertad de Expresión de los Obreros*”; la “*Declaración de Lima en favor de los Derechos de la Mujer*”; la Resolución XXVI en que las Repúblicas Americanas declararon que “*toda persecución por motivos raciales o religiosos... contraría los regímenes políticos y jurídicos [de América]*”; y, especialmente, la “*Declaración en Defensa de los Derechos Humanos*”, que expresó la preocupación de los gobiernos de las Américas con respecto a la ocurrencia y a las posibles consecuencias del inminente conflicto armado, y que señaló que cuando se recurra a la guerra “*en cualquiera otra región del mundo, se respeten los derechos humanos no necesariamente comprometidos en las contiendas, los sentimientos humanitarios y el patrimonio espiritual y material de la civilización*”.⁹

En el año de 1945, cuando el mundo se encontraba inmerso todavía en la Segunda Guerra Mundial, los Estados americanos <que de un modo u otro padecían las consecuencias de la guerra> comenzaron a examinar los problemas de la misma y a prepararse para la paz. En febrero y marzo de ese año, en la ciudad de México, la *Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la*

⁹ Cfr. Conferencias Internacionales Americanas, Primer Suplemento. 1938-1942; Washington, D. C., 1943, pp. 26 y 27.

Guerra y de la Paz, adoptó, entre otras resoluciones de vital importancia, dos que influyeron sobre el desarrollo del *sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos*: la Resolución XXVII, intitulada “*Libertad de Información*”, y la Resolución XL sobre “*Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre*”. Además de la importancia de la primera de estas resoluciones, en que los Estados americanos manifestaban una vez más su “*firme anhelo [de]...asegurar una paz que defienda y proteja, en todas la regiones de la tierra, los derechos fundamentales del hombre*”, fue la segunda resolución la que se erigió en predecesora de la Declaración Americana, ya que proclamó “*la adhesión de las Repúblicas Americanas a los principios consagrados en el Derecho Internacional para la salvaguardia de los derechos esenciales del hombre*”, pronunciándose en favor de un sistema de protección internacional de los mismos, señalando en su Preámbulo que “*para que esa protección sea llevada a la práctica se requiere precisar tales derechos -así como los deberes correlativos- en una Declaración adoptada en forma de Convención por los Estados*”. Consecuentemente, la Conferencia encomendó al **Comité Jurídico Interamericano** la redacción de un anteproyecto de Declaración que debía ser sometido a los gobiernos y encomendó al **Consejo Directivo de la Unión Panamericana** “*la convocatoria de la Conferencia Internacional de Jurisconsultos Americanos... a fin de que la Declaración sea adoptada en forma de convención por los Estados del Continente*”.¹⁰

¹⁰ Cfr. *Conferencias Internacionales Americanas, Segundo Suplemento 1945-1954*; Unión Panamericana, 1956, pp. 52-53.

El último, pero no por eso menos importante antecedente, se encuentra en el preámbulo del *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* <TIAR>, adoptado en Río de Janeiro, Brasil <1947>, ya que uno de sus párrafos expresa que: “*la paz se funda en la justicia y en el orden moral y, por tanto, en el reconocimiento y la protección internacional de los derechos y libertades de la persona humana*”.

El proyecto de *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, preparado por el *Comité Jurídico Interamericano*, fue presentado a la *Novena Conferencia*, el cual si bien tuvo la virtud de ser el primer instrumento internacional de su tipo adoptado a este nivel, no fue aprobado como Convención, como se esperaba. No obstante, merece destacarse el párrafo final de las cláusulas introductorias de la Declaración Americana:

La consagración americana de los derechos esenciales del hombre unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados, establece el sistema inicial de protección que los Estados americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que estas circunstancias vayan siendo mas propicias.

Es importante mencionar también, que en otra cláusula introductoria expresa que “*los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana*”. Por lo tanto, los Estados americanos reconocen el hecho de que cuando el Estado legisla en este campo, no crea o concede derechos, sino

que *reconocen derechos* que existían antes de la formación del Estado; derechos que tienen su origen en la naturaleza misma de la persona humana.

Con posterioridad a la adopción de la *Declaración Americana* y antes de la creación de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* <CIDH>, se encuentran en la *Décima Conferencia Internacional Americana* <Caracas, Venezuela, 1954>, aportes substanciales para la estructuración del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos. Entre otros, cabe mencionar la llamada “*Declaración de Caracas*”, en donde la Conferencia expresó nuevamente “*la convicción de los Estados americanos de que uno de los medios más eficaces para robustecer sus instituciones democráticas consiste en fortalecer el respeto a los derechos individuales y sociales del hombre, sin discriminación alguna, y en mantener y estimular una efectiva política de bienestar económico y justicia social destinada a elevar el nivel de vida de sus pueblos*”; y la resolución sobre el “*Fortalecimiento del Sistema de Protección de los Derechos Humanos*”, cuya importancia consistió en que fue el primer programa de acción encaminado a promover estos derechos.¹¹

¹¹ Ibid., p. 7.

3.1.4 La creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el estatuto original y la ampliación de sus facultades

La *Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores* <Santiago, Chile, 1959> adoptó importantes resoluciones relativas al desarrollo y fortalecimiento del sistema, como la *Declaración de Santiago*, en la que los *Ministros de Relaciones Exteriores* de los países americanos proclamaron que “*la armonía entre las Repúblicas Americanas sólo puede ser efectiva en tanto el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el ejercicio de la democracia representativa sean una realidad en el ámbito interno de cada una de ellas*”, y declararon que “*los gobiernos de los Estados americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana*”.¹²

Por otra parte, conforme a la Resolución III de la Reunión se encomendó al *Consejo Interamericano de Jurisconsultos* “*el estudio de la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa*”.¹³

Sin embargo, la resolución más importante en este campo emanada de la *Quinta Reunión de Consulta*, fue la relativa a “*Derechos Humanos*”. En ella, se

¹² Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores: *Declaración de Santiago*; Acta Final OEA, Documento OEA/Ser.C/II.5, Santiago de Chile, 1959, pp. 4-6.

¹³ *Ibid.*, p. 7.

declaró que en atención a los progresos alcanzados en materia de derechos humanos después de once años de proclamada la *Declaración Americana* y los avances que paralelamente se experimentaron en el seno de las *Naciones Unidas* y del *Consejo de Europa* en la reglamentación y ordenación de la materia “*se halla preparado el ambiente en el Hemisferio para que se celebre una convención*” y se consideró que era “*indispensable que tales derechos sean protegidos por un régimen jurídico a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión*”. Con tal propósito, en la Parte I de la resolución se encomendó al *Consejo Interamericano de Jurisconsultos* la elaboración de un “*proyecto de Convención sobre derechos humanos... y... el proyecto o proyectos de convención sobre la creación de una Corte Interamericana de Protección de los Derechos Humanos y de otros órganos adecuados para la tutela y observancia de los mismos*”.¹⁴

En la Parte II de la resolución mencionada, la *Quinta Reunión de Consulta* creó la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, con lo que parcialmente se resolvió el problema que a la época afrontaban los Estados americanos debido a la carencia de órganos específicamente encargados de velar por la observancia de estos derechos. Esta parte dice textualmente:

Crear una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se compondrá de siete miembros, elegidos a título personal de ternas presentadas por los gobiernos, por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, encargada de promover el respeto de tales derechos, la cual

¹⁴ Ibid., pp. 10 y 11.

será organizada por el mismo Consejo y tendrá las atribuciones específicas que éste le señale.

El *Consejo de la Organización de los Estados Americanos* aprobó el *Estatuto de la Comisión Interamericana* el 25 de mayo de 1960 y procedió a elegir a sus primeros miembros, el 29 de junio de ese año.

La *Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores* <Punta del Este, Uruguay, 1962> consideró que la “*insuficiencia de las atribuciones y facultades previstas en el Estatuto original*”, había dificultado “*la misión que se le ha encomendado a la Comisión*”, por lo que encargó al *Consejo* la reforma del Estatuto a fin de “*ampliar y fortalecer sus atribuciones y facultades en el grado que le permita llevar a cabo eficazmente la promoción del respeto a esos derechos en los países continentales*”.¹⁵

No obstante, este *Estatuto* rigió a la *Comisión* hasta noviembre de 1965, cuando la *Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria*, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, resolvió modificarlo y ampliar las funciones y facultades de la *Comisión* en los términos siguientes:

Solicitar de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que continúe velando por la observancia de los derechos humanos fundamentales en cada uno de los Estados miembros de la Organización.

Solicitar de la Comisión que preste particular atención a esa tarea de la observancia de los derechos humanos mencionados en los artículos I, II, II, IV, XVIII, XXV y XXVI

¹⁵ Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores: *Reformas al Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*; Acta Final OEA, Documento OEA/Ser.C/II.8, Punta del Este, 1962, pp. 16 y 17.

de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Autorizar a la Comisión para que examine las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible, para que se dirija al gobierno de cualquiera de los Estados americanos con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y para que les formule recomendaciones, cuando lo considere apropiado, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales.

Solicitar de la Comisión que rinda un informe anual a la Conferencia Interamericana o a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que incluya una exposición sobre el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos señalados por la Declaración Americana. Tal informe deberá contener una relación sobre los campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos conforme lo prescribe la citada Declaración, y formular las observaciones que la Comisión considere apropiadas respecto de las comunicaciones que haya recibido y sobre cualquier otra información que la Comisión tenga a su alcance.

En ejercicio de las atribuciones prescritas en los párrafos 3 y 4 de esta resolución, la Comisión deberá verificar, como medida previa, si los procesos y recursos internos de cada Estado miembro fueron debidamente aplicados y agotados.¹⁶

En el período de sesiones celebrado en abril de 1966, la *Comisión* modificó su *Estatuto* conforme a lo resuelto por la *Segunda Conferencia Interamericana*

¹⁶ Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria: Reformas al Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Acta Final OEA, Documento OEA/Ser.C/I.13, Río de Janeiro, 1965, pp. 33 y 35.

Extraordinaria, ampliándose por ende las funciones y facultades que poseía conforme al Estatuto original.

3.1.5 La Comisión Interamericana conforme al texto de la Carta de la OEA adoptado mediante el Protocolo de Buenos Aires

La *Comisión* se convirtió en uno de los principales órganos de la *Organización de los Estados Americanos* al introducirse una reforma al artículo 51 de su Carta <*Protocolo de Buenos Aires, 1967*>.

En la Carta reformada <cuya vigencia inició en 1970> se le asigna como función principal a la ***Comisión Interamericana de Derechos Humanos*** la tarea de “*promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia*” y se expresa que “*una convención interamericana sobre derechos humanos*” debía determinar “*la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como la de los otros órganos encargados de esa materia*”.¹⁷ Asimismo, se le asignó a la Comisión la función de “*velar por la observancia de tales derechos*” mientras no entrara en vigor la ***Convención Americana sobre Derechos Humanos***.¹⁸

¹⁷ Artículo 112 de la Carta reformada de la Organización de los Estados Americanos <Protocolo de Buenos Aires>.

¹⁸ Cfr. Artículo 150 de la Carta reformada de la Organización de los Estados Americanos <Protocolo de Buenos Aires>.

3.1.6 *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*

La estructura institucional del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos, que hasta ese momento descansaba en instrumentos de naturaleza declarativa, experimentó un cambio substancial al adoptarse una *Convención*. La antigua aspiración expresada en México en 1945 de “*precisar tales derechos... así como los deberes correlativos... en una declaración adoptada en forma de Convención por los Estados*” se cumplió en 1969, en San José, Costa Rica.

El proyecto de *Convención Americana sobre Derechos Humanos* de 1969 <*Pacto de San José*>¹⁹, que inició su vigencia el 18 de julio de 1978, al depositar Grenada el undécimo instrumento de ratificación,²⁰ no sólo fortaleció el sistema y, en particular, a los mecanismos interamericanos de promoción y protección de esos derechos, sino que constituye el punto culminante en la evolución del sistema, al cambiarse la naturaleza jurídica de los instrumentos en que se fundamenta la estructura institucional del mismo.

La *Convención* <según el primer párrafo de su Preámbulo> tiene como propósito “*consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre*”. En su

¹⁹ Su texto fue registrado ante la Organización de las Naciones Unidas el 27 de agosto del mismo año.

²⁰ Son Estados Parte los siguientes: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Chile, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

parte primera, establece la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades en ella reconocidos y el deber de los mismos de adoptar las disposiciones de derecho interno que sean necesarias para hacer efectivo el goce de tales derechos.

En su segunda parte, la *Convención* establece los medios de protección: la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* y la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, a los que declara órganos competentes “*para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en esta Convención*”.²¹

En la *Convención* se definen puntualmente los derechos y libertades protegidos, principalmente los civiles y *políticos*, ya que en relación a los económicos, sociales y culturales, los Estados únicamente se comprometieron a “*adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos..., por vía legislativa u otros medios apropiados*”.²²

²¹ Artículo 33 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²² Artículo 26 <Desarrollo Progresivo> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Cabe señalar que la Asamblea General durante su décimo octavo período ordinario de sesiones <1988>, y en base al borrador de trabajo preparado por la *Comisión*, abrió a firma el *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* <Protocolo de San Salvador>, en cuyo Preámbulo los Estados partes de la *Convención Americana* reconocen la estrecha relación existente entre los dos grupos de derechos “*por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente...*”. Los Estados partes recuerdan igualmente que “*sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales,*

3.2 La democracia como principio rector en el sistema americano

La solidaridad de los Estados americanos se fundamenta sobre el denominador común del “*ejercicio efectivo de la democracia representativa*”, según dispone el artículo 3o. de la *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. La importancia de la *democracia* en el sistema regional de protección a los derechos humanos ha sido reiterada en forma especial por la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, cuando en el Preámbulo comienza con las palabras siguientes: “*Los Estados Americanos signatarios de la presente Convención, reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre...*”.

En el mismo sentido, el artículo 29 advierte que “*Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno...*” y, el artículo 32 agrega que: “*Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una*

tanto como de sus derechos civiles y políticos”. Al ratificar el Protocolo, los Estados partes “*se comprometen a adoptar las medidas necesarias... hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo*”. Este Protocolo fue suscrito el 17 de noviembre de 1988 y a la fecha lo han ratificado diez países, a saber: Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay. Cfr. Organización de los Estados Americanos: **Documentos básicos...**; p. 12.

sociedad democrática”, retirando así el principio reconocido por el artículo XXVIII de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, cuando afirma en el propio tenor que: “*Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático*”.

La *Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos*, en su décimo período ordinario de sesiones, reiteró a los Estados miembros “*que aún no lo han hecho que restablezcan o perfeccionen el sistema democrático de gobierno, en el cual el ejercicio del poder derive de la legítima y libre expresión de la voluntad popular, de acuerdo con las características y circunstancias propias de cada país*”.²³

Bajo este contexto, como ya se ha afirmado en el **Capítulo I, apartado 1.2.3**, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* ha hecho hincapié en la relación entre la vigencia de la *democracia* y el libre ejercicio de los *derechos políticos* y, en general, el goce y protección de los *derechos humanos*, según puede confirmarse en el siguiente criterio: “*El derecho de tomar parte en el gobierno y participar en elecciones genuinas, periódicas, libres y de voto secreto, es de fundamental importancia para la salvaguardia de los derechos humanos. La razón de ello radica en que, tal como lo demuestra la experiencia histórica, los gobiernos derivados de la voluntad del pueblo, expresada en elecciones libres, son los que proporcionan la más sólida garantía de que los (demás) derechos humanos fundamentales serán observados y protegidos*”.²⁴

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Diez años...*; p. 332.

²⁴ *Ibid.*, p. 331.

La propia *Comisión* ha hecho notar de manera acertada que: “*Como lo demuestra la experiencia histórica, la negación de los derechos políticos o la alteración de la voluntad popular puede conducir a una situación de violencia*”, con consecuencias verdaderamente trágicas para el goce de los *derechos fundamentales del hombre*.²⁵

Cabe precisar que la tendencia de los órganos de derechos humanos del sistema regional americano, se ha vinculado con el aspecto jurídico-político del concepto de *democracia*, dejando de lado su contenido ideológico.²⁶ Efectivamente, la *Comisión Interamericana* no orienta el concepto de *democracia* con criterios rígidos y dogmáticos, lo cual puede observarse cuando con motivo de sus investigaciones sobre la situación global de los derechos humanos en determinados países, ha afirmado que: “*En el derecho a la participación política hay cabida para una gran variedad de formas de gobierno, siendo muchas las alternativas constitucionales que existen en cuanto al grado de centralización de los poderes del Estado o la elección y las atribuciones de los órganos encargados de su ejercicio. Sin embargo, el marco democrático es elemento necesario para el establecimiento de una sociedad política donde puedan darse los valores humanos plenos*”.²⁷

Luego entonces, la *Comisión Interamericana* ha adoptado en la práctica una actitud flexible y pragmática hacia los gobiernos que han pretendido establecer nuevas formas o contenidos del régimen democrático.

²⁵ Ibid., p. 332.

²⁶ Daniel O'Donnell: op cit., p. 289.

²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Diez años...*; p. 331.

Ahora bien, tal y como la *Comisión Interamericana* se ha preocupado por el tema de la **democracia** en sus investigaciones sobre la situación global de los derechos humanos en los países americanos, también la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* ha conferido a este concepto una importancia vital y, en muchas ocasiones, decisiva en las cuestiones jurídicas que han sido sometidas a su conocimiento.

3.3 La doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la democracia como condición *sine qua non* para interpretar los derechos humanos

La doctrina de la *Corte Interamericana* sobre la **democracia** como condición necesaria para la interpretación de los **derechos humanos** posee un doble enfoque. Por una parte, la *Corte Interamericana* ha hecho hincapié en la importancia del principio de la separación de poderes y el respeto de la correcta función de los poderes Legislativo y Judicial. En una interpretación del artículo 30 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, declaró que los derechos reconocidos por dicho instrumento no pueden ser sujetos a restricciones emanadas de cualquier norma del orden jurídico interno, sino tan sólo por "*norma(s) jurídica(s) de carácter general, ceñida(s) al bien común, emanada(s) de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y*

*democráticamente elegidos, y elaborada(s) según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”.*²⁸

La *Corte Interamericana* también destacó la importancia del funcionamiento de una legislatura electa en la protección de los *derechos humanos*, en los términos siguientes: “A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentamiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder. Lo anterior se deduciría del principio de legalidad ... que se encuentra en casi todas las constituciones americanas elaboradas desde finales del Siglo XVIII, que es consubstancial con la idea y el desarrollo del derecho en el mundo democrático...”²⁹

La preservación de la función correcta de cada poder también ocupa un lugar central en la opinión de la *Corte Interamericana* en materia de suspensión de garantías, ya que según ha expresado, “la suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone límites infranqueables en cuanto la vigencia de ciertos derechos

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos: La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Opinión Consultiva OC-8/87 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 38.

²⁹ Ibid., párrafos 22-23.

fundamentales de la persona".³⁰ En tal sentido, un principio fundamental del *sistema democrático* resultaría ser, justamente, el control de legalidad de los actos del Ejecutivo. Sobre tal aspecto, la *Corte* ha observado que: "*En una sociedad democrática...los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros*".³¹ Bajo tal premisa, la *Corte Interamericana* ha subrayado que la protección del *Estado de Derecho* durante un estado de excepción requiere "*la intervención de un órgano judicial independiente e imparcial, apto para determinar la legalidad de las actuaciones que se cumplen durante el estado de excepción*".³²

La doctrina de la *Corte Interamericana* también hace alusión a la *democracia* como concepto condicionante del contenido de las cláusulas de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* que permiten restringir determinados derechos en función de la protección del "*orden público*" y de los bienes jurídicos afines. En una opinión, habiendo citado el artículo 29 d) de la propia *Convención Americana*, los artículos XXVIII de la *Declaración Americana* y 1.2 del *Estatuto de la Comisión Interamericana*, la *Corte* concluyó que "*las justas exigencias de la democracia deben, por lo tanto, orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que*

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos: El hábeas corpus bajo la suspensión de garantías artículos 27.2, 251 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, No. 5, párr. 44.

³¹ Ibid., párrafo 26.

³² Ibid., párrafo 30.

*están críticamente relacionadas con la preservación y funcionamiento de las instituciones democráticas”.*³³

Ahora bien, sobre el argumento de que algunas restricciones tengan objetivos legítimos, la *Corte Interamericana* ha subrayado que: “*De ninguna manera podrían invocarse el ‘orden público’ o el ‘bien común’ como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de su contenido real. Estos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las ‘justas exigencias’ de ‘una sociedad democrática’ que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención... La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse”.*³⁴

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *La colegiación obligatoria de periodistas* (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos); Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, No. 5, párr. 44.

³⁴ Cfr. Daniel O’Donnell: op. cit. , p. 292.

3.4 Los derechos políticos en los instrumentos del sistema regional americano de protección a los derechos humanos

El artículo 3 de la Carta de la Organización de Estados Americanos establece que *la solidaridad de los Estados Americanos se sustenta sobre el denominador común del ejercicio efectivo de la democracia representativa*. Bajo esta premisa, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* que fue aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, en el año de 1948, consagra el *derecho de participación política*, en el tenor siguiente:

Art. XX.- 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.

Por su parte, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* adoptada en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos,³⁵ ofrece una redacción más moderna al referirse al derecho de *“participar en la dirección de los asuntos públicos”*, en los términos que a continuación se enuncian:

Art. 23.- 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

³⁵ Este instrumento entra en vigor el 18 de julio de 1978, conforme al artículo 74.2 de la Convención. El Estado mexicano deposita su instrumento de adhesión ante la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos el 24 de marzo de 1981.

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.

Finalmente, la *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer*, adoptada en 1948, por la Novena Conferencia Internacional Americana,³⁶ prescribe lo siguiente:

Que la Resolución XXIII de la VIII Conferencia Internacional Americana expresamente declara:

Que la mujer tiene derecho a igual tratamiento político que el hombre.

Que el principio de igualdad de derechos humanos de hombres y mujeres está contenido en la Carta de las Naciones Unidas. [...]

³⁶ Este instrumento entra en vigor el 29 de diciembre de 1954, y para cada país en la fecha de depósito del instrumento de ratificación o adhesión. El Estado mexicano deposita su instrumento de adhesión ante la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos el 24 de marzo de 1981.

Artículo 1. Las altas partes contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo.

3.5 La libertad de expresión como condición necesaria para el ejercicio de los derechos políticos

Como puede desprenderse de los antecitados instrumentos internacionales, los *derechos políticos* reconocidos en el ámbito del sistema regional americano de protección a los derechos humanos son: a) el derecho de “participar en la dirección de los asuntos políticos”; b) el derecho de “votar y ser electo” en *elecciones periódicas y libres*; y, c) el derecho de tener acceso a las funciones públicas. Resulta evidente que, tal y como lo ha expresado la *Comisión Interamericana*, “el ejercicio concreto de estos *derechos políticos* se encuentra íntimamente asociado con la práctica de otros derechos fundamentales como son, por ejemplo, el *derecho de asociación* y el *de libertad de expresión*”.³⁷

La *Corte Interamericana* también se ha pronunciado en el mismo sentido, al señalar que “la *libertad de expresión* es... *conditio sine qua non* para que los *partidos políticos* ... puedan desarrollarse plenamente”.³⁸

En una de sus investigaciones y al estudiar la legislación electoral de un determinado país, la *Comisión Interamericana* hizo una valiosa aportación a la doctrina sobre el alcance y la importancia de la libertad de expresión en el

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe Cuba (1985)*; Secretaría General-Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1985, p. 34.

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Opinión Consultiva 5/85*, párr. 70.

ámbito político-ideológico, condenando las llamadas “*leyes en blanco*” por las que se sancionaba la difusión de determinadas ideas políticas. La *Comisión* expresó que: “*Las disposiciones precedentes, junto con las garantías de libertad de expresión y divulgación de pensamiento, no censurado con anterioridad,... y la garantía al derecho de asociación y de reunión pacífica con propósitos legítimos..., debieran, si son efectivas, proveer una suficiente protección a aquellas actividades políticas que son componentes esenciales del derecho de voto y de participación en el gobierno. En todo caso, estas garantías pueden ser incluso amenazadas con la prohibición de propaganda anarquista o antidemocrática..., puesto que ninguna de estas expresiones tiene un significado generalmente aceptado y son sujeto de una interpretación muy superficial y subjetiva*”.³⁹

En otro estudio, una vez que la *Comisión* procedió a analizar varios factores estructurales que limitaban la participación popular en “*la dirección de asuntos públicos*”, concluyó que “*la intolerancia del grupo en el poder hacia toda forma de oposición política constituye la principal limitación a la participación*”, agregando que: “*Si bien es razonable la proscripción de los actos inconstitucionales, el texto radical de este artículo limita aun la simple libertad de expresión...*”.⁴⁰

Con tal fundamento, podemos concluir que la doctrina de la *Comisión Interamericana*, sobre la libertad de expresión en materia política, se centra en

³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe El Salvador (1978)*; Secretaría General-Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1978, Cap. IX, párrs. 9-10.

⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe Cuba (1983)*; Secretaría General-Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1983 p. 46.

dos reglas claves, a saber: a) que no son compatibles con la normatividad regional vigente, ni las leyes que prohíben en términos genéricos propaganda de un signo u otro; b) ni la prohibición de la mera difusión de ideas políticas de cualquier índole, sin vínculo con alguna acción que pueda legítimamente considerarse delictiva.

La *Comisión Interamericana* también ha destacado la relación entre las libertades públicas y los *derechos políticos* durante la *suspensión de garantías*. En un informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, la *Comisión* concluyó que, si bien el *estado de sitio* declarado en 1974 había afectado la vigencia de varios derechos y “dañado” el *sistema democrático*, éste todavía existía, pues los poderes Ejecutivo y Legislativo libremente elegidos, continuaban funcionando y, por su parte, los partidos políticos se organizaban libremente y disfrutaban del derecho de difundir opiniones, tanto positivas como negativas sobre la actuación de los órganos y dirigentes gubernamentales.⁴¹ Esta consideración de la *Comisión* tiene implicaciones de suma importancia en la cuestión de la suspensión de los *derechos humanos* durante los estados de excepción, toda vez que, si bien un Estado puede suspender las libertades públicas cuando existe una verdadera amenaza a la vida de la Nación, cumpliendo estrictamente con las condiciones consagradas por los instrumentos internacionales, también lo es que la normativa regional incluye los *derechos políticos* entre aquellos que deben ser respetados integralmente en toda circunstancia.⁴² Luego entonces, si tomamos en cuenta que algunos

⁴¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe Argentina (1980)*; Secretaría General-Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1980, p. 270.

⁴² El artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala textualmente que: “1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte,

aspectos de la *libertad de expresión y asociación* constituyen condiciones imprescindibles para el ejercicio de los *derechos políticos* o, en su caso, elementos de tales derechos, debemos concluir que aquéllos también deben ser respetados, aun durante un *estado de excepción*.⁴³

3.6 El derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos

El derecho de toda persona a “*participar en la dirección de los asuntos públicos*”, es uno de los *derechos políticos* reconocidos tanto por la *Declaración* como por la *Convención Americana*, en sus artículos XX y 23.1 a), respectivamente. En principio, este derecho pudiera parecer un tanto superfluo, toda vez que otra disposición consagra en términos mucho más pormenorizados el *derecho de participar en elecciones*. Sin embargo, la doctrina que prevalece en el *sistema regional americano*, le asigna un contenido específico y complementario a ese derecho.

La *libertad de expresión*, de *asociación* y de *reunión*, en el ámbito político, tienen una doble naturaleza, ya que constituyen tanto condiciones imprescindibles para el ejercicio de los *derechos políticos*, como aspectos del

éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. [...]

⁴³ Cfr. Daniel O'Donnell: op. cit. , p. 296.

derecho de participación en la dirección de los asuntos políticos, según se desprende de los criterios que sobre la temática ha emitido la **Comisión Interamericana**.

En efecto, tal interpretación se observa en el siguiente texto: “*El derecho a la participación política permite el derecho de organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y de la lucha ideológica pueden elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o persona... Los gobiernos tienen, frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política, las obligaciones de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que éstas se constituyan para violar los derechos humanos fundamentales; el debate libre de los principales temas del desarrollo socio-económico, la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular*”⁴⁴.

Luego entonces, podemos afirmar que en el ámbito del *sistema regional americano de promoción y protección de los derechos humanos*, el concepto de *participación* como *derecho político* adquiere una dimensión mayor que el derecho de votar y ser electo, incluyendo también el derecho de organizar partidos u otras agrupaciones políticas, como instrumentos de lucha ideológica, así como la *libertad de expresión*, la cual comprende tanto el derecho de debatir libremente los modelos socio-económicos más apropiados para la sociedad,

⁴⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: **Diez años...**; p. 332.

como el derecho a criticar la actuación de los órganos y funcionarios gubernamentales.⁴⁵

A continuación se procederá al análisis de algunos aspectos vinculados con la *libertad de asociación* en su dimensión política y, en general, se hará referencia a otros elementos de importancia relevante en el funcionamiento de un *sistema político*.

3.6.1 *La libertad de asociación política*

Resulta necesario señalar que, aun cuando en la doctrina del sistema regional americano no faltan referencias al derecho de “*organizar partidos y asociaciones políticas*”, tanto su contenido como su alcance no han sido totalmente definidos.⁴⁶

Con tal propósito de definición, debemos establecer que la *Comisión Interamericana* ha señalado que la prohibición de partidos políticos de diversas tendencias, así como las medidas encaminadas a “*despolitizar*” la vida nacional, son violatorias del *derecho de participación*, ya que provocan la “*marginación*” de importantes grupos sociales, dejándolos sin canales y medios legalmente reconocidos para expresar y llevar a la práctica eventualmente sus ideas y programas.⁴⁷ La propia *Comisión* ha afirmado que dicha prohibición de los partidos políticos, puede provocar una situación en la que “*el gobierno [carezca]*

⁴⁵ Daniel O'Donnell: op. cit., p. 297.

⁴⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Diez años...*; p. 332.

⁴⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe Chile (1974 y 1985)*; Secretaría General-Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., pp. 156 y 291.

políticos. Así también, la *Comisión* ha considerado que las *elecciones* que se lleven a cabo en un clima de violencia e intimidación carecen de validez.⁵²

El derecho de formar partidos políticos representativos de las ideologías políticas más variadas, así como el derecho de aquéllos a participar libre y plenamente en el proceso electoral es considerado un derecho fundamental. En tal sentido, la *Comisión* ha subrayado que en una situación de crisis política profunda, el gobierno tiene el deber de dialogar con todos los sectores de la oposición, incluyendo aquellos alzados en armas, para encontrar una solución política que lleve a la realización de *elecciones* que realmente expresen la voluntad popular.⁵³ Asimismo, la obligación de facilitar la plena *participación* de todas las tendencias en el *proceso electoral*, implica la obligación del Estado de permitir el retorno de los exiliados políticos y la liberación de los dirigentes presos,⁵⁴ sin que ello implique, en muchos casos, la adopción de una amnistía como condición previa para el desarrollo de *elecciones* verdaderamente representativas.

La existencia tanto de una *legislación electoral* como *sobre partidos políticos* y un *registro ciudadano*, es imprescindible para la realización de *elecciones* que pretendan satisfacer los requisitos establecidos por la *Declaración* y la *Convención Americana*.⁵⁵ En algunos de sus informes, la *Comisión* ha calificado la participación de representantes de todos los partidos políticos en el control del *proceso electoral* como una garantía fundamental para la efectiva protección del

⁵² Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Diez años...*; p. 308.

⁵³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe anual 1982...*; pp. 26 y 27.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Diez años...*; p. 302.

derecho al sufragio, reiterando también sobre la necesidad de un control imparcial de la votación.⁵⁶

La Comisión ha desarrollado algunas normas sobre la propaganda electoral. La doctrina reconoce, de manera general, que las partes en el proceso electoral deben tener *igual acceso a los medios de comunicación de masas* para la difusión de sus puntos de vista, y el gobierno en particular debe mantener una estricta neutralidad y *abstenerse de emplear recursos a su disposición para tratar de influir en el electorado*.⁵⁷

Finalmente, cabe precisar que la *Comisión* normalmente se limita a analizar los defectos en el *sistema electoral* mismo, debido a las dificultades en investigar adecuadamente los alegatos de fraude e irregularidades que algunas veces recibe. Sin embargo, ello no ha impedido que en ciertos casos dicho órgano reconozca en sus informes especiales la diferencia entre *elecciones reconocidas* por todas las fracciones como *limpias* y, las que por el contrario, fuentes dignas de confianza critican como *irregulares*.⁵⁸

⁵⁶ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe anual 1979-80*; Secretaría General-Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1983, p. 101.

⁵⁷ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe anual 1983-84*; Secretaría General-Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1984, p. 119.

⁵⁸ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe El Salvador (1978)*; Secretaría General-Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1978, Cap. IX.

3.8 Restricciones a los derechos políticos

Los instrumentos internacionales de *derechos humanos* no reconocen al extranjero como titular de *derechos políticos*,⁵⁹ los que, a diferencia de la mayoría de los derechos y libertades fundamentales, son reconocidos como *derechos del ciudadano*. La cuestión de la restricción de los derechos políticos está regida por el artículo 23.2 de la Convención Americana, el cual enuncia taxativamente las consideraciones que permiten condicionar el ejercicio de estos derechos. Las razones que se mencionan son la “*edad, ... residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal*”.

En consideración a que el artículo 1.1 de la *Convención Americana* establece la obligación de respetar todos los derechos que figuran en la misma sin “*discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo*”, entre otros, pareciera que el numeral 23.2 podría concebirse como una condición adicional.

Sin embargo, este artículo prevé expresamente la limitación de los *derechos políticos* bajo criterios no permitidos por el artículo 1.1, como puede ser el idioma e, inclusive, el nivel de instrucción del individuo. Esta cláusula, que presumiblemente fue incluida para legitimar la restricción del voto de los analfabetos, puede equipararse a una discriminación con base en una condición social, si no en el origen social mismo. Dicha condicionante <que recuerda los

⁵⁹ Sobre el particular, resulta conveniente señalar que los ciudadanos europeos tienen responsabilidades y derechos en la vida política de la Unión. En efecto, todo ciudadano europeo tiene derecho de voto en su Estado de origen o de residencia para las elecciones al Parlamento Europeo, que se convocan cada cinco años.

sistemas políticos abiertamente clasistas del siglo pasado>, en algunos países americanos privaría de los *derechos políticos* a, entre el veinte y treinta por ciento de la población adulta, considerándose, por lo tanto, incompatible con el concepto mismo de *sufragio universal*.⁶⁰

⁶⁰ Cfr. Ibid.

3.9 Protección de los derechos políticos en el sistema interamericano

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* establece una distribución de la competencia para conocer de los asuntos en materia de derechos humanos regulados por ella, entre dos órganos no subordinados y de igual jerarquía: la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* y la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, los cuales tienen como función el asegurar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por dicha *Convención*.⁶¹

3.9.1 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* fue creada mediante la Resolución VIII de la *Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores* (Santiago de Chile, 1959).

La Asamblea General de la OEA, en su noveno periodo de sesiones <La Paz, Bolivia, 1979>, mediante la *Resolución No. 447*, aprobó el nuevo *Estatuto* de la *Comisión*, que fue modificado durante el décimo periodo de sesiones, en sus artículos 6 y 8 <Washington, D.C., 1980>.

El artículo 1o. del *Estatuto* define a la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* como un órgano de la OEA “*creado para promover la observancia y*

⁶¹ Artículo 33 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”*. Véase en Organización de los Estados Americanos: *Documentos básicos en materia...*; p. 42.

la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”, entendiéndose por derechos humanos los definidos en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, para los Estados Partes en la misma y los consagrados en la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, en relación con los demás Estados miembros. Al igual que su anterior *Estatuto*, la composición de la *Comisión*, según el artículo 2, es de siete integrantes, quienes representan a todos los Estados miembros de la OEA y son electos para un período de cuatro años por la Asamblea General, teniendo la posibilidad de ser reelegidos sólo una vez.⁶²

Asimismo, la *Comisión* tiene, conforme a su *Estatuto*, funciones y atribuciones respecto a todos los Estados miembros de la OEA; en relación a los Estados Parte en la *Convención Americana* y, por último, con respecto a los propios Estados miembros que aún no son Parte en la *Convención*.⁶³

La *Comisión* cumplía funciones de promoción <a las cuales estaba teóricamente limitado su papel, según el *Estatuto* original de 1960> y, posteriormente, se le adicionaron atribuciones de protección. En efecto, tomando en cuenta que desde su primer período de sesiones⁶⁴, la *Comisión* empezó a recibir numerosas comunicaciones individuales, dicho órgano consideró que debía interpretar el alcance del *Estatuto* para definir la extensión de sus facultades.

⁶² Cfr. Artículo 6 del *Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Véase en Organización de los Estados Americanos: *Documentos básicos en materia...*; p. 128.

⁶³ Cfr. Artículos 18, 19 y 20 del *Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Véase en *Ibid.*, pp. 132, 133 y 134.

⁶⁴ Cfr. Organización de los Estados Americanos: *La Organización de los Estados Americanos y los derechos humanos*; Secretaría General de la OEA, Washington, D. C., 1972, p. 38.

Por lo tanto, en lo relativo a las *comunicaciones o reclamaciones individuales*, si bien es cierto la *Comisión* reconoció en una resolución, que su *Estatuto* no la facultaba para tomar decisión alguna respecto de las mismas, también lo es que tomando en cuenta el hecho de que dichas comunicaciones podían aportar valiosos elementos para conocer la situación de los derechos humanos en los países americanos, declaró que consideraría las mismas “*a título informativo, para el más eficaz cumplimiento de sus funciones*”.⁶⁵

Así también, estimando que como el *Estatuto* le otorgaba competencia para hacer, de considerarlo conveniente, *recomendaciones generales* a los Estados, la *Comisión* realizó una interpretación en el sentido de que dichas *recomendaciones* bien podían dirigirse a un Estado en particular, a partir de *situaciones concretas* de violación a los derechos humanos.⁶⁶

La *Comisión* mediante la práctica, fue construyendo el camino para la instauración de un sistema de protección fundado en *denuncias o comunicaciones individuales*. Finalmente, después de varios intentos fallidos para modificar su *Estatuto* en ese sentido, mediante la Resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria <Río de Janeiro, 1965>, se aprobó una enmienda que ampliaba su competencia, a efecto de que “...*examine las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible, para que se dirija al gobierno de cualquiera de los Estados americanos, con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y para que les*

⁶⁵ Ibid., pp. 37 y 38.

⁶⁶ Ibid.

formule recomendaciones cuando lo estime apropiado, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales".⁶⁷

La Resolución XXII significó la aprobación de la práctica previa de la *Comisión*, ya que a partir de ella se vio dotada de un fundamento y de un sentido más legítimo y definido. No obstante, el problema de la legalidad institucional de la *Comisión* quedaba pendiente, concebida hasta entonces como una "*entidad autónoma*" de naturaleza innominada.

La institucionalización de la *Comisión* se definió en el *Protocolo de Buenos Aires* de 1967 que reformó la Carta de la OEA, incluyéndola entre sus órganos permanentes.⁶⁸

En términos tanto del nuevo *Estatuto* como del *Reglamento* de la *Comisión*, su organización actual se ha conservado en lo substancial, durante su compleja evolución. Actualmente tiene una doble base legal, ya que constituye un órgano de la OEA encargado de cumplir con las funciones que se infieren de la Carta respecto de todos los Estados americanos, particularmente si no son parte en la *Convención Americana* y, se erige también, como uno de los órganos de protección previstos en este instrumento, el cual le confiere amplias facultades para con los Estados parte.

⁶⁷ Cfr. Artículo 20, inciso b) del **Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. Véase en Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria: **Reformas al Estatuto de la Comisión**...pp. 33 y 35.

⁶⁸ El artículo 33 vigente de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** dispone: *Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en esta Convención: a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Véase en Organización de los Estados Americanos: **Documentos básicos en materia**...; p. 43.

Sin embargo, la tendencia hacía la unidad en la actuación de la *Comisión*, ya sea con respecto de los Estados que hayan ratificado o adherido al *Pacto de San José* o en relación a aquellos que aun no lo han hecho, está presente de manera general, tanto en su *Estatuto* como en su *Reglamento*, manifestándose también en el procedimiento aprobado para el examen de las comunicaciones o peticiones que se elevan a su conocimiento.

Con fundamento en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y en el *Estatuto* de la *Comisión*, ésta tiene competencia para recibir peticiones emanadas de cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA, relacionadas con violaciones a los derechos humanos reconocidos, según sea el caso, en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* o en la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.

Cabe señalar que con base en la *Convención Americana*, la *Comisión* tiene facultades “*para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones a los Derechos Humanos establecidos en [la] Convención*”. No obstante, en dicha hipótesis el ejercicio de la competencia de la *Comisión* se encuentra condicionada a la previa aceptación de la misma por todos los Estados involucrados, a través de la adhesión a la cláusula facultativa contenida en el artículo 45 de la propia *Convención*.⁶⁹

⁶⁹ Señala textualmente el artículo 45 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, lo siguiente: *1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en*

Asimismo, resulta conveniente precisar, que aún teniendo duplicidad de iniciativas y del derecho aplicable, el *Reglamento* de la *Comisión* ha tratado de unificar el procedimiento. Por lo tanto, se someten a las mismas reglas tanto las *comunicaciones individuales* como las emanadas de un Estado, en los casos en que la *Comisión* tenga la facultad para recibirlas.⁷⁰

Igualmente, se le ha otorgado unidad a las reglas aplicables en las fases de admisión e investigación, sin considerar que la comunicación se relacione con un Estado parte en la *Convención* o con uno que no lo sea.⁷¹

violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención. 2. Las comunicaciones hechas en virtud del presente artículo sólo se pueden admitir y examinar si son presentadas por un Estado parte que haya hecho una declaración por la cual reconozca la referida competencia de la Comisión. La Comisión no admitirá ninguna comunicación contra un Estado parte que no haya hecho tal declaración. 3. Las declaraciones sobre reconocimiento de competencia pueden hacerse para que ésta rija por tiempo indefinido, por un período determinado o por casos específicos. 4. Las declaraciones se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la que transmitirá copia de las mismas a los Estados miembros de dicha Organización. Véase en Ibid., p. 46.

⁷⁰ El artículo 49 del **Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos** establece: **Comunicaciones de un gobierno** 1. *La comunicación presentada por el Gobierno de un Estado parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que ha aceptado la competencia de la Comisión para recibir y examinar tales comunicaciones contra otros Estados partes, será transmitida al Estado parte aludido, sea que éste haya aceptado o no la competencia de la Comisión. En caso de no haberla aceptado, la comunicación será transmitida a los efectos de que dicho Estado pueda ejercer su opción bajo el artículo 45, párrafo 3, de la Convención, para reconocer esa competencia en el caso específico objeto de la comunicación. 2. Aceptada la competencia por el Estado aludido para conocer de la comunicación del otro Estado parte, el respectivo trámite se regirá por las disposiciones de este capítulo II, <De las peticiones y comunicaciones referentes a Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos> en lo que le sean aplicables. Por su parte el artículo 45, párrafo 3, del Reglamento señala: Las declaraciones sobre reconocimiento de competencia pueden hacerse para que éste rija por tiempo indefinido, por un período determinado o por casos específicos. Véase en Ibid., pp. 46, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156 y 157.*

⁷¹ Al respecto, el artículo 52 del **Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos** establece: *El procedimiento aplicable a las peticiones referentes a Estados miembros de la Organización que no son partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos será el establecido en las Disposiciones Generales contenidas en el Capítulo I del Título II; en los artículos 32-43 de este Reglamento, <32. Requisitos de las peticiones; 33. Omisión de requisitos; 34. Tramitación inicial; 35. Cuestiones preliminares; 36. Examen por la Comisión; 37. Agotamiento de los recursos internos; 38. Plazo para la presentación de peticiones; 39. Duplicidad de procedimientos; 40. Desglose y acumulación de expedientes; 41. Declaración de inadmisibilidad; Presunción; y 43. Audiencia> y en los artículos que se señalan a continuación <53. Resolución final y 54. Solicitud de reconsideración>. Véase en Ibid., pp. 148, 149, 150, 151, 152, 153, 158 y 159.*

3.9.1.1 Procedimiento actual ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El procedimiento aplicable a los casos de violación a los derechos humanos sometidos a la consideración de la *Comisión*, establece inicialmente, una fase de *admisión* y otra de *investigación*, las que según el *Reglamento* de la *Comisión*, deben efectuarse paralelamente, a pesar de que la *Convención Americana* pareciera concebirlas más bien como etapas sucesivas.⁷²

En las fases siguientes del procedimiento, el sistema establecido por la *Convención* prevé la aplicación de técnicas propias de los medios de solución de las controversias internacionales para la decisión de los casos elevados a su conocimiento. En el presente apartado procederemos a exponer con detalle el procedimiento que se sigue ante la *Comisión Interamericana*, haciendo referencia primero a las fases comunes y, posteriormente, a las propias de la situación de cada grupo de Estados, según sean o no partes en la *Convención Americana*.

⁷²La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha decidido que el Reglamento y la práctica de la Comisión no violan, en ese aspecto, la Convención. Cfr. las tres sentencias dictadas el 26-6-1987: Caso Velázquez Rodríguez (pars. 35-41), Caso Godínez Cruz (pars. 38-44) y Caso Fairén Garbí y Solís Corrales (párrafos 40-46).

3.9.1.1.1 Condiciones de admisibilidad

CONDICIONES DE FORMA

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 27 y 32 del *Reglamento* de la *Comisión*, las peticiones deben presentarse por escrito y expresar: **a)** la identidad completa del peticionario; **b)** una relación del hecho que se denuncia, que comprenda lugar y fecha, y de ser posible, el nombre de las víctimas y de las autoridades que han tomado conocimiento del hecho denunciado; **c)** la indicación del Estado que, en opinión del denunciante, es responsable de la violación de alguno de los derechos reconocidos por la *Convención* o la *Declaración*; y, **d)** la información mediante la cual se precise si los recursos de la jurisdicción interna han sido utilizados o si ha sido imposible hacerlo.⁷³

Si la petición está incompleta, la *Comisión* puede solicitar al peticionario que subsane las omisiones. En tal caso, corresponde a la Secretaría cumplir este papel.⁷⁴

CONDICIONES DE FONDO

Entre los requisitos de fondo que debe cumplir una comunicación para considerarse admisible, podemos citar las siguientes: **a)** debe tratarse de una materia que por su naturaleza pueda ser sometida al examen y decisión de la

⁷³ Cfr. *Ibid.*, pp. 147 y 148.

⁷⁴ Conforme al artículo 33 del *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, “*si la Comisión estima que la petición es inadmisibles o está incompleta se le notificará al peticionario solicitándole que complete los requisitos omitidos en la petición*”. Véase en *Ibid.*, p. 149.

Comisión, esto es, deberá exponer hechos que caractericen una violación de los derechos reconocidos por la Convención o la Declaración o cuando sea evidentemente infundada o improcedente; **b)** deben haberse agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos; **c)** en principio, la petición debe presentarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos ha sido notificado de la decisión definitiva, en caso de agotamiento de los recursos internos. Sin embargo, en los casos en que no se aplicable dicha exigencia,⁷⁵ la petición podrá presentarse dentro de un plazo razonable a criterio de la *Comisión*, a partir de la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos, considerando las circunstancias de cada caso concreto; y, **d)** no debe estar pendiente de resolución por otra organización internacional, ni tampoco ser la reproducción de una comunicación previamente resuelta.

3.9.1.1.2 Investigación

SOLICITUD DE INFORMACIÓN

El primer medio que utiliza la *Comisión* una vez que, en principio, ha dado entrada a una comunicación, es la solicitud de información al gobierno

⁷⁵ Al efecto, el artículo 37.2 del **Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos** expresa en relación con el requisito del agotamiento de los recursos de jurisdicción interna, que no se aplicará cuando: “**a)** no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal, para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados; **b)** no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; y, **c)** haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos”. Asimismo, establece el propio artículo que “cuando el peticionario afirme la imposibilidad de comprobar el requisito señalado en este artículo, corresponderá al Gobierno, en contra del cual se dirige la petición, demostrar a la Comisión que los recursos internos no han sido previamente agotados, a menos que ello se deduzca claramente de los antecedentes contenidos en la petición”. Véase en *Ibid.*, pp. 124 y 125.

involucrado. Éste tiene noventa días para responder, lapso de tiempo que puede prorrogarse hasta ciento ochenta. La respuesta formulada por dicho gobierno es comunicada al peticionario, quien tendrá treinta días para formular sus puntos de vista, los cuales a su vez son remitidos al Estado para que, en treinta días, presente sus observaciones finales.⁷⁶

PRUEBAS

En general, la *Comisión* puede aceptar todos los medios de prueba para el esclarecimiento de los hechos controvertidos. Cabe destacar lo preceptuado por el artículo 42 del *Reglamento* de dicho órgano, según el cual se presumen ciertos los hechos expuestos en la petición si el gobierno no suministra la información requerida en los plazos reglamentarios.

Asimismo, la *Comisión* puede realizar una audiencia con el fin de comprobar los hechos y, además, está facultada para pedir al representante del Estado involucrado, cualquier información que resulte pertinente o, en su caso, recibir, si así se le solicita, las exposiciones verbales o escritas que presenten los interesados.

⁷⁶ Cfr. Artículo 34 del *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Véase en *Ibid.*, pp. 149 y 150.

Puede igualmente la *Comisión*, si lo estima conveniente, realizar investigaciones *in loco*,⁷⁷ para lo cual solicitará y, los Estados interesados le proporcionarán, las facilidades necesarias. Sin embargo, en casos graves y urgentes, podrá llevarse a cabo una investigación *in loco*, previo consentimiento del Estado involucrado, con la sola presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad.

3.9.1.1.3 Continuación del procedimiento respecto de los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Los artículos 48 a 51 de la *Convención Americana* y 45 a 48 del *Reglamento de la Comisión Interamericana*, disponen la aplicación sucesiva de técnicas propias de los medios de solución de controversias internacionales para la decisión de los casos sometidos a su conocimiento.

⁷⁷ El gobierno al otorgar su anuencia, deberá conceder a la Comisión Especial designada al efecto, todas las facilidades necesarias para desarrollar su misión y, particularmente, se debe comprometer a no tomar represalias de ningún orden en contra de las personas o entidades que hayan cooperado con ella, proporcionándole informaciones o testimonios. Además, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59 del Reglamento de la *Comisión*, las observaciones *in loco* deberán realizarse conforme a lo siguiente: “a) la *Comisión Especial* o cualquiera de sus miembros podrá entrevistar, libre y privadamente, a personas, grupos, entidades o instituciones, debiendo el Gobierno otorgar las garantías pertinentes a todos los que suministren a la *Comisión* informaciones, testimonios o pruebas de cualquier carácter; b) los miembros de la *Comisión Especial* podrán viajar libremente por todo el territorio del país, para lo cual el Gobierno otorgará todas las facilidades del caso, incluyendo la documentación necesaria; c) el Gobierno deberá asegurar la disponibilidad de medios de transporte local; d) los miembros de la *Comisión Especial* tendrán acceso a las cárceles y todos los otros sitios de detención e interrogación y podrán entrevistar privadamente a las personas recluidas o detenidas; e) el Gobierno proporcionará a la *Comisión Especial* cualquier documento relacionado con la observancia de los derechos humanos que se considere necesario para la preparación de su informe; f) la *comisión Especial* podrá utilizar cualquier medio apropiado para recoger, grabar o reproducir la información que considere oportuna; g) el Gobierno adoptará las medidas de seguridad adecuadas para proteger a la *Comisión Especial*; h) el Gobierno asegurará la disponibilidad de alojamiento apropiado para los miembros de la *Comisión*; i) las mismas garantías y facilidades indicadas aquí para los miembros de la *Comisión Especial* se extenderán al personal de *Secretaría*; y, j) los gastos en que incurra la *Comisión Especial*, cada uno de sus integrantes y el personal de la *Secretaría* serán sufragados por la *Organización*, con sujeción a las disposiciones pertinentes”. Véase en *Ibid.*, pp. 132 y 133.

SOLUCIÓN AMISTOSA

En cualquier etapa del examen de una comunicación, la Comisión por iniciativa propia o a petición de las partes, debe ponerse a disposición de ellas a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, la cual deberá fundamentarse en el respeto de los derechos humanos establecidos en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. De lograrse, se redactará un informe dirigido a las partes y al Secretario General de la OEA para su publicación.⁷⁸

PREPARACIÓN DEL INFORME Y RECOMENDACIONES

De no llegarse a una solución amistosa, la *Comisión* deberá examinar las pruebas tanto del gobierno involucrado como del peticionario, así como aquellas que haya recogido de testigos de los hechos, documentos, registros, publicaciones oficiales o mediante una investigación *in loco*. Analizadas las pruebas, la *Comisión* preparará un informe en el que expondrá los hechos y sus propias conclusiones sobre el caso, el que transmitirá a las partes con las recomendaciones que juzgue pertinentes.⁷⁹

⁷⁸ Conforme a lo dispuesto en el artículo 45.6 del **Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, el informe deberá contener una breve exposición de los hechos y de la solución lograda. Véase en *Ibid.*, p. 154.

⁷⁹ De acuerdo al artículo 46, incisos 3, 5 y 6, del **Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, ésta deberá deliberar en privado y las incidencias, razonamientos y demás alternativas en debate, serán confidenciales. Por tal motivo, en ellas sólo participarán los miembros de la Comisión <también pueden estar presentes el Secretario Ejecutivo y los Secretarios Ejecutivos Adjuntos o quienes hagan sus veces, así como el personal de Secretaría requerido, bajo juramento de confidencialidad>. *Las actas referentes a las deliberaciones de la Comisión se limitarán a mencionar el objeto del debate y la decisión aprobada, así como los votos salvados y las declaraciones hechas para constar en acta. Los informes serán firmados por todos los miembros de la Comisión que hayan participado en las deliberaciones y los votos salvados y razonados serán firmados por quien o quiénes los sustentaron. Sin embargo, será válido el informe firmado por una mayoría de los miembros de la Comisión. El Secretario Ejecutivo entregará copia certificada del informe al Gobierno interesado y al peticionario cuando sea el caso.* Artículo 46 modificado (incorporación incisos 3, 4, 5, 6 y 7)

Si dentro de los tres meses siguientes el asunto no ha sido resuelto ni sometido a la *Corte*, la *Comisión* emitirá su opinión final con las *recomendaciones* que estime conducentes, fijando un plazo para su cumplimiento. El informe será transmitido al Estado interesado, el cual no estará facultado para publicarlo.⁸⁰

Transcurrido el plazo fijado, la *Comisión* deberá decidir, por la mayoría absoluta del voto de sus miembros, si el Estado ha tomado o no las medidas adecuadas, así como sobre la publicación del informe.⁸¹

3.9.1.1.4 Sometimiento del caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La *Comisión* está facultada para introducir un caso ante la *Corte*, cuando el Estado involucrado ha aceptado previamente la jurisdicción de la misma. En caso contrario, la *Comisión* podrá invitar al Estado para que reconozca la jurisdicción de la *Corte* en el caso específico objeto del informe.⁸²

por la *Comisión Interamericana* en su 92o. período extraordinario de sesiones celebrado del 29 de abril al 3 de mayo de 1996. Véase en *Ibid.*, p. 155.

⁸⁰ Artículo 47, inciso 6 modificado por la *Comisión* durante su 90o. período ordinario de sesiones, celebrado del 11 al 22 de septiembre de 1995. Véase en *Ibid.*, p. 156.

⁸¹ De conformidad con el artículo 48 del **Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, la publicación del informe podrá efectuarse mediante su inclusión en el Informe Anual que la *Comisión* debe presentar a la *Asamblea General* de la *Organización de los Estados Americanos*, o en cualquiera otra forma que considere apropiada. Véase en *Id.*

⁸² Cfr. Artículo 50 del **Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. Véase en *Ibid.*, p. 157.

3.9.1.1.5 Continuación del procedimiento respecto de los Estados que no son partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

La *Comisión* recibirá y examinará la petición que contenga una denuncia sobre presuntas violaciones de los derechos humanos consagrados en la *Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre*, en relación a los Estados miembros de la OEA que no sean partes en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Sobre tales casos, concluida la investigación, la *Comisión* adopta una resolución final que debe contener los hechos, las conclusiones, las *recomendaciones* pertinentes y el plazo para cumplirlas, la cual debe ser transmitida a las partes. En caso de que no se cumplan las recomendaciones dentro del plazo señalado, la *Comisión* puede publicar su resolución.⁸³

3.9.2 La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La idea de instituir una *Corte* que se encargara de proteger los *derechos humanos* en las Américas surgió hace largo tiempo. En la Novena Conferencia Internacional Americana <Bogotá, Colombia, 1948> se adoptó la Resolución XXXI denominada “*Corte Interamericana para Proteger los Derechos del Hombre*”, mediante la cual se consideró que la protección de esos derechos “*debe ser garantizada por un órgano jurídico, como quiera que no hay derecho propiamente asegurado sin el amparo de un tribunal competente* [ya que]

⁸³ Cfr. Artículos 51, 52 y 53 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Véase en *Ibid.*, p. 158.

tratándose de derechos internacionalmente reconocidos la protección jurídica para ser eficaz debe emanar de un órgano internacional". Consecuentemente, se encomendó al *Comité Jurídico Interamericano* la elaboración de un proyecto de *Estatuto* para la creación de una *Corte Interamericana* destinada a garantizar los *derechos del hombre*.⁸⁴ El *Comité Jurídico Interamericano*, en su Informe al *Consejo Interamericano de Jurisconsultos* del 26 de septiembre de 1949, consideró que la "*falta de derecho positivo sustantivo sobre la materia [constituía] un gran obstáculo en la elaboración del Estatuto de la Corte*", y que lo aconsejable sería que una *Convención* que contuviera normas de esta naturaleza precediera al *Estatuto*, estimando que el *Consejo de Jurisconsultos* debería proponer tal solución a la *X Conferencia Interamericana*.⁸⁵

La X Conferencia <Caracas, Venezuela, 1954> en su Resolución XXIX denominada "*Corte Interamericana para Proteger los Derechos Humanos*", remitió a la XI Conferencia la consideración sobre el asunto, a efecto de que tomara una decisión con base en los estudios que hubiese realizado el Consejo de la OEA, al cual se había encomendado dicha tarea sobre la base de los proyectos existentes y a la luz de sus propias experiencias.⁸⁶ Sin embargo, la XI Conferencia jamás llegó a celebrarse.

Posteriormente, la Quinta Reunión de Consulta <1959>, en la primera parte de la resolución sobre "*Derechos Humanos*", encomendó al *Consejo Interamericano de Jurisconsultos* la elaboración de dos proyectos de

⁸⁴ Organización de los Estados Americanos: *Conferencias Internacionales Americanas, Segundo Suplemento...*; p. 210.

⁸⁵ Comité Jurídico Interamericano: *Recomendaciones e Informes. Documentos Oficiales (1949-1953)*.

⁸⁶ *Conferencias Internacionales Americanas, Segundo Suplemento...*; pp. 311 y 312.

convención: uno sobre “*derechos humanos*” y, el segundo, sobre la creación de una “*Corte Interamericana de los Derechos Humanos*” y otros órganos que resultaren idóneos para la tutela y observancia de tales derechos.

El *Consejo de Jurisconsultos* cumplió su encomienda y en la Cuarta Reunión <Santiago de Chile, 1959> elaboró un proyecto de *Convención sobre Derechos Humanos* que contenía, además de la parte sustantiva en materia de derechos humanos, la parte institucional y procesal en relación a tales derechos, incluyendo la creación y funcionamiento de una *Corte* y una *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.⁸⁷

El antedicho proyecto fue sometido al conocimiento de la *Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria* que, a la vez, acordó enviar el proyecto al Consejo de la Organización a fin de que lo actualizara y complementara, escuchando la opinión de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* y a los otros órganos y entidades que estimara conveniente y, posteriormente, convocara a una *Conferencia Especializada Interamericana*.⁸⁸

Con fecha 10 de abril de 1967 la *Comisión Interamericana* presentó su dictamen al Consejo. El día 22 de noviembre de 1969, fue adoptada en San José de Costa Rica la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, por la que se crea

⁸⁷ Cfr. Consejo Interamericano de Jurisconsultos: *Cuarta Reunión. Acta Final*; 1959, pp. 52 a 81.

⁸⁸ Organización de los Estados Americanos: *Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria*, Río de Janeiro, 1965; Documentos Oficiales, OEA/Ser.C/I.13, Washington, D. C., 1965, pp. 36-38.

<Capítulo VII de la Parte II> una *Corte Interamericana de Derechos Humanos*.⁸⁹

La *Corte Interamericana de Derechos Humanos* se constituyó así, como consecuencia de la entrada en vigor, el 18 de julio de 1978, de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José"*, al ser depositado el undécimo instrumento de ratificación por un Estado miembro de la *Organización de los Estados Americanos*.

La Asamblea General de la OEA celebrada en la Paz, Bolivia, en 1979, mediante su Resolución 448, aprobó el *Estatuto de la Corte Interamericana*, el cual la definió como una institución judicial autónoma que tiene su sede en San José, Costa Rica, cuyo propósito es aplicar e interpretar la *Convención Americana*.⁹⁰

La *Corte* está integrada por siete jueces que son nacionales de los Estados miembros de la OEA. Actúan a título personal y son elegidos entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos.⁹¹

⁸⁹ Han reconocido la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62 de la *Convención*, los siguientes países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

⁹⁰ Cfr. Artículos 1 y 3 del *Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Véase en Organización de los Estados Americanos: *Documentos básicos en materia...*; p. 169.

⁹¹ Artículo 52 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Asimismo, conforme al artículo 8 de su *Estatuto*, el Secretario General de la OEA solicita a los Estados Partes en la Convención que presenten una lista con los nombres de sus candidatos para jueces de la Corte. De acuerdo con el artículo 53.2 de la Convención, cada Estado Parte puede proponer hasta tres candidatos. Los jueces son elegidos por los Estados Partes en la Convención para cumplir un mandato de seis años. La elección se lleva a cabo en la Asamblea

3.9.2.1 Relaciones de la Corte Interamericana con la Comisión Interamericana

A partir de que la *Comisión* concluye el estudio del hecho denunciado como violatorio de alguno de los derechos humanos consagrados en la *Convención* y, a la vez, procede a la redacción del informe preliminar formulando proposiciones y recomendaciones, tanto la *Comisión* como el Estado denunciado pueden elevar el caso al conocimiento de la Corte en un plazo de tres meses. En cualquier hipótesis, resulta necesaria la comparecencia de la *Comisión* ante la *Corte*, toda vez que aquélla representa a la presunta víctima de la violación.

Esto implica que antes de entrar a la fase de ejecución de las recomendaciones finales de la *Comisión*, las partes pueden llevar el asunto ante la *Corte* para

General de la OEA, se realiza en secreto y se requiere una mayoría absoluta de votos para ser elegido. Los jueces siguen conociendo de los casos a que ya se hubieren abocado y que se encuentren en estado de sentencia <artículo 54.3 de la Convención>. La elección se hará, en lo posible, durante el período de sesiones de la Asamblea General de la OEA inmediatamente anterior a la expiración del mandato de los jueces salientes. Las vacantes en la Corte causadas por muerte, incapacidad permanente, renuncia o remoción serán cubiertas, en lo posible, en el período inmediato de sesiones de la Asamblea General de la OEA <artículo 6.1 y 6.2 del Estatuto>. Cuando fuere necesario para preservar el quórum de la Corte, los Estados Partes en la Convención podrán nombrar uno o más jueces interinos <artículo 6.3 del Estatuto>. Si uno de los jueces llamados a conocer un caso fuere de la nacionalidad de uno de los Estados que sean partes en ese caso, el otro Estado Parte podrá designar a una persona para que integre la Corte en calidad de juez *ad hoc*. Si ninguno de los jueces fuera de la nacionalidad de los Estados Partes en el mismo, cada uno de éstos podrá designar un juez *ad hoc* <artículo 10 del Estatuto>. Los Estados son representados en los procesos ante la Corte por los agentes que designen de acuerdo con el artículo 21 del Reglamento de la Corte <aprobado en el mes de enero de 1991, que entró en vigor el 1o. de agosto de ese año> que se aplica sólo a los casos que se sometan a la Corte con posterioridad a esa fecha. Los jueces están a la disposición de la Corte y conforme a su Reglamento celebran dos períodos ordinarios de sesiones al año, aunque también es posible celebrar sesiones extraordinarias, siempre y cuando éstas sean convocadas por el Presidente de la Corte o a solicitud de la mayoría de los jueces. Aunque no hay requisito de residencia para los jueces en la sede de la Corte, el Presidente presta permanentemente sus servicios <artículo 16 del Estatuto y artículos 11 y 12 del Reglamento>. El Presidente y el Vicepresidente son elegidos por los jueces para un mandato de dos años y pueden ser reelegidos <artículo 12 del Estatuto>. Existe una Comisión Permanente de la Corte, constituida por el Presidente, el Vicepresidente y un tercer juez nombrado por el Presidente. Este podrá designar para casos específicos o en forma permanente un cuarto juez. La Corte puede nombrar, además, otras comisiones para tratar temas específicos <artículo 6 del Reglamento>. La Secretaría de la Corte funciona bajo la dirección del Secretario, quien es elegido por la Corte.

resolver de manera definitiva los siguientes puntos: a) *admisibilidad de la denuncia*; b) *agotamiento de los recursos de jurisdicción interna*; y, c) *existencia de violación de derechos humanos incluidos en la Convención*.⁹²

Ahora bien, si la *Corte* adopta una resolución contraria a la de la *Comisión*, se interrumpe el trámite ante ésta y solamente seguirá en el conocimiento del caso cuando la *Corte* así lo determinara.

De acuerdo con la *Convención Americana*, la *Corte Interamericana* ejerce funciones de carácter *contencioso y consultiva*. La primera se refiere a la resolución de casos en que se ha alegado que uno de los Estado Partes ha violado la *Convención*. La segunda a la facultad que tienen los Estados miembros de la Organización de consultar a la *Corte* acerca de la interpretación de la *Convención* o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. También podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos señalados en la Carta de la OEA.

3.9.2.2 La competencia de la Corte Interamericana

Por competencia debemos entender la “*medida de jurisdicción asignada a un órgano del Poder Judicial, consistente en la determinación genérica de los asuntos en los cuales es llamado a conocer, en razón de la materia, cantidad y lugar*”.⁹³

⁹² Félix Laviña: *Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos*; Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 115.

⁹³ Eduardo J. Couture: *Vocabulario Jurídico*; Depalma, 1976, p. 155.

Resulta conveniente señalar que la *Corte Interamericana* únicamente puede actuar en relación a casos que se generen en el marco de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, toda vez que a diferencia de la *Comisión*, no es un órgano que tenga su fundamento en la Carta reformada de la *Organización de Estados Americanos*, sino que constituye solamente un órgano del sistema regional de protección de los derechos humanos regulado por la *Convención Americana*.⁹⁴

La competencia de la *Corte* es *facultativa*, en virtud de que se requiere la declaratoria del Estado parte reconociendo su competencia sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la *Convención Americana*. Así también, si el litigio se traba entre dos Estados partes, la *Corte* no podrá asumir jurisdicción sin que ambos acepten previamente la misma. Tal declaración podrá realizarse incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos e, inclusive, por tiempo indefinido.⁹⁵

La aceptación de la competencia puede formularse por una declaración presentada ante la Secretaría General de la OEA o mediante una manifestación

⁹⁴ Hector Gros Spiel: *La justicia internacional de los derechos humanos y la eficacia de las estructuras de protección en el ámbito regional americano*; Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, Número 4, 2o. cuatrimestre, 1984, p. 135. Citado por Felix Laviña: op. cit., p. 115.

⁹⁵ El artículo 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece textualmente lo siguiente: *1. Todo Estado Parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interposición o aplicación de esta Convención. 2. La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados Miembros de la Organización y al Secretario de la Corte. 3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.* Véase en Organización de los Estados Americanos: *Documentos básicos en materia...*; p. 52.

formal del Estado aceptando dicha competencia en un caso concreto al recibir la notificación de la otra parte.

Aparte de la *competencia contenciosa*, la *Corte Interamericana* tiene una *competencia consultiva*, la cual a diferencia de aquélla, que está limitada a los casos que guardan relación con la interpretación o ampliación de la *Convención Americana*, comprende además, lo relativo a la interpretación de otros tratados vinculados a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos y acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y dichos instrumentos internacionales.⁹⁶ En tales casos, la fuerza del dictamen que emite la *Corte Interamericana*, se sustenta exclusivamente en la autoridad moral de dicho órgano internacional.

Sin embargo, dicha *competencia consultiva* de la *Corte* fortalece la capacidad de la *Organización de los Estados Americanos* para resolver los asuntos que surjan por la aplicación de la *Convención*, ya que permite a sus órganos consultar a la *Corte* cuando se presten dudas relacionadas con su interpretación.

3.9.2.2.1 Condiciones de admisibilidad

El artículo 61.2 de la *Convención Americana* establece que “*Para que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50.*” Por lo tanto, deben haberse cumplido los requisitos de: **a)** admisibilidad de la comunicación; **b)** solicitud de

⁹⁶ Cfr. Artículo 64 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Véase en *ibid.*, p. 53.

información al gobierno del Estado al cual pertenezca la autoridad señalada como responsable de la violación alegada; c) investigación de los hechos; d) exposiciones verbales o escritas de las partes; e) tentativa de solución amistosa; y, f) redacción de un informe sobre los hechos por parte de la comisión.

Asimismo, la *Corte Interamericana* previo a entrar al examen del caso, deberá constatar que se hayan cumplido los requisitos de admisibilidad de la petición, a saber: a) el agotamiento de los recursos de jurisdicción interna; b) presentación dentro del plazo de seis meses; y, c) que la materia no se encuentre pendiente en otro procedimiento de arreglo internacional o no sea la reproducción de otra petición ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional.

3.9.2.2.2 Procedimiento ante la Corte Interamericana

El procedimiento ante la *Corte Interamericana* está regulado tanto por las disposiciones relativas de la Convención Americana <artículos 61, 62, 63, 67, 68 y 69> como por el Estatuto y Reglamento de la propia Corte.⁹⁷ Este último, mediante sus numerales 19 a 54 comprende las cuestiones procesales, las cuales son sintetizadas por el internacionalista Héctor Gros Spiell,⁹⁸ en los términos siguientes:

⁹⁷ El Estatuto de la Corte debe ser sometido a la aprobación de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, mientras que el Reglamento lo dicta la propia Corte.

⁹⁸ Héctor Gros Spiell: **El procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos**; Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Estudios y documentos, 1986, p. 67. Citado por Félix Laviña: op. cit., pp. 119 a 126.

Para que la *Corte Interamericana* proceda al conocimiento de un caso, deben haberse agotados ante la *Comisión* los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50 de la *Convención*. A su vez, cabe recordar que la *Comisión* está impedida para admitir una petición o comunicación sin que se haya agotado los “recursos de jurisdicción interna”, extremos ambos que constituyen “presupuestos procesales” que habilitan, sólo en tales situaciones, la competencia de la *Corte*.

Al respecto señala Gros Spiell: ...”nos parece que el Estado puede renunciar válidamente a exigir que se hayan agotado los recursos internos para que la *Comisión*, y luego la *Corte*, puedan llegar a conocer de un caso. La regla del agotamiento de los recursos internos está impuesta en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputan antes de haber tenido la ocasión de remediarlos por sus propios medios”. Bajo tal argumento y conforme a las tesis de la *Corte Interamericana* se concibe como un medio de defensa y, como tal, susceptible de renunciarse.⁹⁹

Solamente los Estados partes y la *Comisión* tienen derecho a someter un caso a la decisión de la *Corte*. Cabe precisar que la *Corte Interamericana* no actúa en vía de apelación sino en ejercicio de una *función jurisdiccional* propia; a su vez, la *Comisión* no está subordinada a la *Corte*, razón por la cual, ante esta última se desarrolla un procedimiento *sui generis* de tipo jurisdiccional.¹⁰⁰

⁹⁹ Según criterio sustentado mediante jurisprudencia por la *Corte Europea*, se puede afirmar que la *Corte Interamericana* tiene el poder de revisar la decisión de la *Comisión* sobre la cuestión del agotamiento de los recursos internos, toda vez que siendo el agotamiento de estos recursos un requisito de admisibilidad ante la *Corte*, no se puede, lógicamente, negarsele la competencia para decidir sobre tal aspecto. Cfr. Félix Laviña: op. cit., p. 120.

¹⁰⁰ Ibid.

Si en el trámite seguido ante la *Comisión*, ésta considera que no ha habido violación a la *Convención Americana*, el Estado parte que ha sido acusado puede someter el caso a la *Corte*, ya que existe la posibilidad de que tenga un legítimo interés en que dicha decisión conste en un acto jurisdiccional, firme y definitivo, circunstancias de las cuales no participa el procedimiento de la *Comisión*.

La *Comisión* puede someter un caso a la *Corte* no sólo cuando no se ha logrado una solución según el procedimiento previsto en la *Convención*, sino también cuando estimase que resulta conveniente la existencia de una decisión judicial de la *Corte* sobre una cuestión ya analizada y resuelta por la propia *Comisión*.

Son partes en el *proceso contencioso* ante la *Corte*, el Estado demandante, la *Comisión* y el Estado demandado o la *Comisión* y el Estado demandado <bilateral o trilateral, según el caso>. Cuando el caso sea sometido a la *Corte* por un Estado, la *Comisión* “*será tenida como parte*”. El individuo no es considerado parte en el proceso.

Puede darse el caso de que uno o varios Estados quieran intervenir en un proceso determinado por tener un interés de orden jurídico, lo cual se considera que es factible bajo el argumento de que los Estados partes de la *Convención* tienen un interés legítimo en el respeto de los derechos humanos.¹⁰¹

¹⁰¹ Ibid., p. 126.

La *Corte* puede en cualquier estado del procedimiento, de oficio o a petición de parte, dictar medidas provisionales “*en casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas*”.¹⁰²

La *Corte* podrá decretar en cualquier estado de la causa, la acumulación de casos conectados entre sí. También podrá ordenar que las diligencias escritas y verbales de varios casos, se cumplan conjuntamente.¹⁰³

Cuando las partes comunicaren a la *Corte* la existencia de una solución amistosa, de una avenencia o de algún otro hecho apto para proporcionar una solución al litigio, ésta podrá, después de oír al abogado representante del denunciante original, a la presunta víctima o a sus familiares, sobreseer el caso y archivar el expediente.¹⁰⁴

Las *sentencias definitivas* y opiniones consultivas, así como las *resoluciones interlocutorias* que pongan término al proceso son dictadas por la *Corte Interamericana* en pleno. Las demás resoluciones serán dictadas si estuviere reunida o, si no lo estuviere, por el presidente, salvo disposición en contrario.

¹⁰² Cfr. Artículo 25 <medidas provisionales> del **Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Véase en *Organización de los Estados Americanos: Documentos básicos en materia...*; p. 191.

¹⁰³ Cfr. Artículo 28 <acumulación de casos y de autos> del **Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Véase en *Ibid.*, p. 192.

¹⁰⁴ Cfr. Artículo 53 <solución amistosa> del **Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Véase en *Ibid.*, p. 199.

La deliberación de la *Corte* para dictar sentencias debe ser privada.¹⁰⁵ Sin embargo, dichas sentencias deben ser comunicadas en sesiones públicas y tienen que ser publicadas.

El artículo 63.1 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* establece que cuando la *Corte Interamericana* decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos por ese instrumento internacional, dispondrá que se garantice al lesionado en el goce del derecho o libertad conculcados. Asimismo, si resultara procedente, resolverá que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

Las sentencias de la *Corte* son definitivas e inapelables. Los Estados partes en la *Convención Americana* se comprometen a cumplir su decisión, en todo caso en que sean partes. El apartado del fallo que disponga indemnización compensatoria, se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.¹⁰⁶

¹⁰⁵ De conformidad al artículo 13 del del **Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**, "*El quórum para las deliberaciones de la Corte es de cinco jueces*". Véase en *Ibid.*, p. 187.

¹⁰⁶ 1. *La sentencia contendrá: a) el nombre del presidente y de los demás jueces que la hubieren dictado; del Secretario y del Secretario Adjunto; b) la indicación de las partes y sus representantes y cuando fuere el caso, de los representantes de las víctimas o de sus familiares; c) una relación de los actos del procedimiento; d) la determinación de los hechos; e) las conclusiones de las partes; f) los fundamentos de derecho; g) la decisión sobre el caso; h) el pronunciamiento sobre las costas, si procede; i) el resultado de la votación; y j) la indicación sobre cuál de los textos hace fe.* 2. *Todo juez que haya participado en el examen de un caso tiene derecho a unir a la sentencia su voto disidente o razonado...*". Artículo 55 <contenido de las sentencias> del **Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Véase en *Ibid.*, p. 200.

La *Corte Interamericana* someterá un informe sobre su labor en cada período ordinario de sesiones de la *Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos*, en el cual de manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Artículo 30 <informe a la Asamblea General de la OEA> del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Véase en *Ibid.*, p. 179.

3.10 La observación electoral en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos

3.10.1 Consideraciones previas

La participación de la *Organización de los Estados Americanos* en calidad de *observador de procesos electorales* a petición de los Estados miembros, se inserta en el contexto más amplio de la misión que le corresponde en la promoción y defensa de la *democracia*.

Los fundamentos jurídicos de las actividades que realiza la *Organización* en materia de *observación electoral*, provienen tanto de las disposiciones de la *Carta* como de las resoluciones y declaraciones de la *Asamblea General*.

La Carta de 1948, mediante cuya adopción se constituyó la OEA, reafirmó como uno de los principios de la organización que "*la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa*".¹⁰⁸

El carácter democrático de la OEA se fortaleció con la aprobación del *Protocolo de Cartagena de Indias* de reformas a la *Carta*, suscrito en 1985, cuya entrada

¹⁰⁸ Cfr. Artículo 3, inciso d) <principios> de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el *Protocolo de Buenos Aires*, abierto a firma en Buenos Aires, el 27 de febrero de 1967; aprobado por el Senado de la República, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 1968; el depósito del instrumento de ratificación se realizó el 22 de abril de 1968; y, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de octubre de 1968.

en vigor fue en noviembre de 1988. El Protocolo proclamó en el preámbulo de la *Carta*, la certeza de que "*la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región*". Así también, se incorporó a los propósitos esenciales de la *Organización*, el de "*promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención*".

Entre las declaraciones y resoluciones sobre *democracia* adoptadas por la *Asamblea General*, en consonancia con las disposiciones de la *Carta*, cabe destacar la resolución AG/RES.991 sobre "*Derechos Humanos y Democracia-Observación Electoral*", aprobada en su décimo noveno período ordinario de sesiones en 1989, la cual define los objetivos y establece las líneas generales que deben regir las misiones de *observación electoral* de la OEA.¹⁰⁹

Dicha resolución también reitera el derecho de todo Estado a elegir, sin injerencias externas, su *sistema político*, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga, así como el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Destaca también que los Estados miembros han decidido afianzar y fortalecer *sistemas auténticamente democráticos* y participativos mediante el pleno respeto de todos los *derechos humanos* y, en particular, la celebración de *procesos electorales* honestos y periódicos en donde se exprese libremente y se respete la voluntad popular en la elección de los gobernantes sin intervención externa. Reitera "*al Secretario General la recomendación de*

¹⁰⁹ Mario González Vargas <representante del Secretario General de la OEA>: *La observación electoral, una herramienta de consolidación democrática en el Derecho Internacional Americano*; Ponencia sustentada en la "*Conferencia Internacional sobre Libertad de Elecciones y la Observación Internacional en las Elecciones*" en la Universidad de la Laguna, Tenerife, 1994, p. 2.

organizar y enviar misiones a aquellos Estados miembros que, en el ejercicio de su soberanía, lo soliciten, con el propósito de observar el desarrollo, de ser posible en todas sus etapas, de cada uno de los respectivos procesos electorales".¹¹⁰ La Asamblea General solicitó al Secretario General que, como resultado de las *observaciones electorales*, emitiera informes públicos y periódicos.

En junio de 1990, en Asunción, Paraguay, la Asamblea General pidió al Secretario General establecer una *Unidad para la Promoción de la Democracia*. Una vez creada, el Consejo Permanente aprobó en diciembre de 1991, mediante la Resolución AG/RES 572 (882/91), un programa de apoyo para la *Promoción de la Democracia* que permitiera responder de una manera rápida y eficaz a aquellos Estados miembros que, en pleno ejercicio de su soberanía, solicitaren asesoramiento o ayuda para proteger sus instituciones políticas y *procedimientos democráticos*.¹¹¹

Posteriormente, en el vigésimo primer período ordinario de sesiones que tuvo lugar en Santiago de Chile en 1991, la Asamblea General emitió el *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*, en el cual los Estados miembros reafirmaron su respaldo a la defensa y promoción de la *democracia representativa* y de los *derechos humanos*, dentro del respeto a los principios de *libre determinación y no intervención*. Determinaron

¹¹⁰ Hugo de Zela: *Misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos*: (discurso), Caracas, Venezuela, 1994, p. 3.

¹¹¹ Mario González Vargas: *op. cit.*, p. 2.

adoptar un conjunto de procedimientos para promover y defender la *democracia representativa*, de conformidad con la *Carta* de la OEA.

El procedimiento de defensa de la *democracia* fue adoptado mediante la resolución AG/RES.1080, sobre *democracia representativa*, en el mismo período de sesiones de la *Asamblea General*. De conformidad con dicha resolución, cuando en un Estado miembro se produzcan hechos que interrumpen en forma irregular el *proceso institucional democrático*, el *Secretario General* debe solicitar la convocatoria urgente de una reunión del *Consejo Permanente*. Éste a su vez, debe examinar la situación en el marco de la *Carta de la Organización de los Estados Americanos* y decidir acerca de la convocatoria de una reunión *ad hoc* de *Ministros de Relaciones Exteriores* o de un período extraordinario de sesiones de la *Asamblea General* dentro de un plazo de diez días.

La reunión o el período extraordinario de sesiones tiene como finalidad analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que estime apropiadas conforme a la *Carta* y al *Derecho Internacional*. La resolución 1080 encomendó también al *Consejo Permanente*, la elaboración de propuestas de incentivo a la preservación y fortalecimiento de los *sistemas democráticos*, tendentes a consolidar la *democracia representativa* en el hemisferio.

Mediante el procedimiento establecido por la resolución 1080 se ha hecho frente, entre otros, a sucesos acaecidos en Haití en septiembre de 1991, en Perú en abril de 1992 y en Guatemala en mayo de 1993. En esas oportunidades los

Estados miembros han actuado en forma solidaria para procurar las medidas que faciliten a los propios ciudadanos de cada nación lograr soluciones políticas a las crisis que han afectado a esos países en el marco de sus propios preceptos constitucionales.¹¹²

Resulta importante aludir a los más recientes *Protocolos de Reforma* a la *Carta de la OEA* suscritos en *Washington, D.C.*, en 1992 y en *Managua*, Nicaragua en 1993, los cuales plantean métodos para fortalecer la *promoción y defensa de la democracia*.

El *Protocolo de Washington* prevé que un miembro de la *Organización* cuyo *gobierno democráticamente constituido* sea derrocado por la fuerza, puede ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en los cuerpos de la *Organización*. Así también, incorpora por otra parte en los propósitos esenciales de la OEA el de "*Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio*".

El *Protocolo de Managua* incluye en la *Carta*, disposiciones para que la prestación de la cooperación técnica sea más eficaz y operativa, y contribuyan a los esfuerzos para eliminar la pobreza crítica.

¹¹² Ibid., p. 4.

3.10.2 *Ámbito de acción de las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos*

Dentro del contexto general del compromiso de la *Organización* con la promoción y consolidación de la *democracia representativa* y en consonancia con las normas jurídicas que rigen su acción en este campo, las *misiones de observación electoral* son uno de los instrumentos mediante los cuales la OEA ha contribuido en el pasado reciente a profundizar las bases de la *democracia*.

La observación electoral no es una nueva tarea de la OEA, pero la forma en que se efectúa es innovadora. Previamente a las reformas introducidas por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, la *Organización* había respondido tradicionalmente a solicitud de los Estados miembros, designando a distinguidas personalidades del hemisferio para que, a título personal, observaran las elecciones en el Estado respectivo e informaran sobre ellas. Cabe señalar que dichos observadores viajaban al país solicitante unos días antes de las elecciones y permanecían en él hasta unos pocos días después de los comicios.¹¹³

A partir de 1989 <una vez que entraron en vigor las reformas acordadas en el Protocolo de Cartagena de Indias>, se produjo un cambio sustancial en la forma, características y procedimientos de la *observación electoral*, que correspondieron a los logros alcanzados en el proceso de promoción y defensa de la *democracia representativa*.

¹¹³ Entre 1961 y 1988 se realizaron 17 misiones de esta clase en 11 Estados miembros de la OEA.

En *la forma*, ya no se configuraron misiones integradas por un número reducido de personas, sino se integraron por equipos internacionales e interdisciplinarios, con capacidad de presencia en todo el territorio nacional. En *sus características*, los observadores ya no son testigos pasivos del desarrollo de las elecciones, sino activos, con funciones que les permiten mediar en las disputas, investigar quejas y denuncias y sugerir acciones y decisiones que salvaguarden las garantías y libertades ciudadanas y el desarrollo de un *proceso electoral limpio y libre*. En cuanto a *los instrumentos* para adelantar la observación, hubo que crear procedimientos que permitieran una tarea eficaz en cada una de las fases del proceso comicial observado.¹¹⁴

En este contexto, la decisión de la *Organización* para actuar en este campo ha tenido en cuenta que, aun cuando la realización de *elecciones libres y abiertas* no es condición suficiente para el ejercicio de la *democracia*, esta no puede existir en ausencia de aquéllas, por lo tanto, en el ámbito de la OEA, se tiene la convicción de que el fortalecimiento de los *sistemas y procesos electorales* consolida las bases de la *democracia representativa*.¹¹⁵

Las misiones de *observación electoral* de la OEA se han organizado en respuesta a peticiones concretas de los Estados miembros, han trabajado bajo la orientación del *Secretario General* y la dirección de un *Coordinador General*, siendo integradas, exclusivamente, por *observadores civiles*.

¹¹⁴ Ibid., p. 5.

¹¹⁵ Hugo de Zela: op. cit., p. 5.

De acuerdo a la práctica de la OEA, se han llevado a cabo *dos clases* distintas de *misiones*: **de largo plazo**, encargadas de la observación de la totalidad del proceso electoral; y, **de corto plazo**, presentes en las elecciones mismas <jornada electoral>. La duración y carácter jurídico de la *observación electoral* dependen de la decisión del Estado que solicita la misión.¹¹⁶

Las *misiones de largo plazo* cubren las distintas fases del proceso, desde el registro de los votantes y la inscripción de candidatos, hasta las votaciones, el escrutinio de los votos y la proclamación oficial de los resultados. Este tipo de misiones han incluido en algunas ocasiones la observación de etapas pre-electorales.¹¹⁷

Durante la cobertura del desarrollo de los procesos electorales, los observadores llevan a cabo actividades como las siguientes: **a)** reuniones con las autoridades electorales, con los candidatos y con representantes de los partidos políticos, entidades cívicas y otras organizaciones; **b)** observación de manifestaciones políticas y de la campaña en general; **c)** verificación del respeto a la libertad de expresión, libertad de prensa y derecho de reunión; **d)** percepción y transmisión a las autoridades competentes de quejas recibidas en relación con presuntas violaciones a las leyes electorales.¹¹⁸

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ En Paraguay, por ejemplo, una misión de la OEA integrada por expertos en organización electoral, registro civil y computación, observó en 1992 el empadronamiento para las elecciones generales que tuvieron lugar en 1993.

¹¹⁸ Ibid., p. 7.

Las misiones observan también la organización misma del proceso electoral, incluyendo actividades tales como las siguientes: **a)** el nombramiento y capacitación de autoridades electorales; **b)** la preparación y distribución de los registros de votantes y de material electoral; **c)** la información acerca de las normas y procedimientos para las elecciones; **d)** el proceso de votación y recuentos de los sufragios el día de los comicios y la publicación de los resultados.¹¹⁹

Las *misiones de corto plazo*, tienen como objetivo observar el acto electoral mismo <jornada electoral>.¹²⁰ Están integradas usualmente por un número reducido de funcionarios de alto rango, quienes mantienen entrevistas con las autoridades electorales y representantes de otras organizaciones del país y están presentes durante el día de las elecciones.

3.10.3 Organización de las misiones de observación electoral

El objetivo principal de la *observación* es el de informar a la comunidad hemisférica si una elección alcanzó los *estándares mínimos* reconocidos internacionalmente como constitutivos de un *proceso electoral democrático*.

Para tal efecto, se deben contar con parámetros muy precisos que guíen la acción de los observadores, desarrollar procedimientos adecuados para la observación

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Han tenido lugar, entre otros lugares, en Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá <en dos ocasiones diferentes>, República Dominicana y Venezuela.

de cada una de las fases del proceso, disponer de un número de personas suficientes para cubrir la elección a nivel nacional, tener relaciones fluidas y permanentes con cada uno de los actores del proceso, ser de una absoluta imparcialidad y tener siempre como referencia la **Constitución y las leyes del país**.¹²¹

En un hemisferio que privilegia la *democracia representativa* como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, una elección nacional puede ser susceptible de transformarse en un evento de repercusiones internacionales. Sin embargo, no deja de constituir, por su naturaleza, un asunto interno.

Con base en tal razonamiento, la OEA no asume nunca la iniciativa de organizar *misiones de observación electoral*, ya que si lo hiciera estaría quebrantando el *Principio de no intervención*. Todas las tareas sobre la materia, se llevan a cabo por *solicitud del Estado* miembro cuyo proceso electoral o elecciones se observa.

Con el propósito de garantizar la necesaria libertad de acción y de responder a las exigencias de la soberanía nacional, cuando la solicitud para organizar una *misión de observación electoral* es aceptada, primeramente, el *Secretario General* procede a celebrar con el Estado respectivo y con las autoridades electorales de dicho país, *un acuerdo de privilegios e inmunidades* que garantice las condiciones necesarias para el adecuado cumplimiento de la misión que

¹²¹ Mario González Vargas: op. cit., p. 6.

incumbe a los observadores. Los acuerdos incluyen disposiciones que garanticen a la *Secretaría General* de la OEA el derecho de establecer los vínculos de comunicación necesarios dentro del país y con la sede de la *Organización*.¹²²

En segundo lugar, se suele formalizar un acuerdo entre la *Secretaría General* y la autoridad electoral superior del país, en cuanto a las normas procedimentales para la *observación electoral*. En algunos casos los gobiernos establecen sus propias reglas para todos los *observadores internacionales*, por lo que se hace innecesario un acuerdo sobre el tema. Sin embargo, en varias ocasiones, las misiones de la OEA han solicitado a las autoridades nacionales la inclusión de ciertas disposiciones que se consideran esenciales para el cumplimiento de sus objetivos.

El *Secretario General* selecciona a los integrantes de cada misión y somete sus nombres al gobierno que a solicitado la *observación electoral*. Las misiones están integradas por civiles ciudadanos de los Estados miembros, cuya experiencia y formación asegure que en cada caso disponga de los recursos profesionales y del apoyo que sean necesarios. Los *observadores internacionales* provienen del personal de la *Secretaría General*, de los gobiernos de los Estados miembros y han incluido también personas ajenas a instituciones internacionales o gobiernos. En varias oportunidades se ha contado con el apoyo de personal de otros organismos interamericanos, como la *Organización Panamericana de Salud* y la *Comunidad del Caribe*.

¹²² Hugo de Zela: op. cit., p. 8.

El número de integrantes de las misiones varía de acuerdo con las necesidades de las mismas y las características del país donde se realizan.¹²³

Todas las *misiones de observación* de los *procesos electorales*, bajo la dirección del *Secretario General*, adelantan su trabajo en el país respectivo, con la coordinación de un funcionario que él designa. Los observadores se desplazan por todo el territorio nacional, procurando cubrir el mayor número de circunscripciones electorales. Las misiones establecen vínculos de trabajo con *funcionarios gubernamentales; autoridades electorales; representantes de los partidos políticos; organizaciones laborales y cívicas; los medios de comunicación; así como con otros grupos de observadores internacionales*, cuando están presentes en el país.

Las misiones disponen de los medios de comunicaciones y transporte requeridos. La utilización de colaboradores hace posible establecer programas de recuento paralelo de los votos, lo cual permite seguir la tendencia de la votación y proyectar con oportunidad los resultados electorales.

Respecto de cada *misión de observación electoral* el *Secretario General* informa al *Consejo Permanente* sobre el avance de sus trabajos y presenta al propio *Consejo* sus *observaciones finales*.

El costo de las *misiones de observación electoral* generalmente es financiado a través de valiosos aportes de varios Estados miembros y observadores

¹²³ Podemos mencionar a guisa de ejemplo, que hubo 435 observadores civiles en Nicaragua; 235 en Perú; 195 en Haití; 150 en el Salvador; 47 en Paraguay; 42 en Suriname; 40 en Honduras; y, 30 en Venezuela. Ibid.

permanentes, a fin de procurar que dicha actividad afecte en la menor medida posible el presupuesto regular de la OEA.

3.10.4 Algunos rasgos sobresalientes de las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos

Procederemos ahora a destacar algunos rasgos de las *misiones de observación electoral* de la OEA que se consideran de especial importancia.

Una *primera característica*, obvia pero importante, es que se trata de una labor de observación y *no de participación en los procesos electorales*. Sin embargo, debe concebirse como una *observancia activa*.

Lo anterior implica que durante el desarrollo del proceso electoral los observadores no se limitan a estar presentes y a mirar lo que ocurre. Por el contrario, si detectan irregularidades o inconvenientes, las hacen del conocimiento de las autoridades, les sugieren que los resuelvan y, en caso de ser solicitado, ofrecen apoyo para lograrlo. Cabe precisar que los observadores de la OEA no solucionan los problemas, lo cual corresponde exclusivamente a las autoridades nacionales. Se limitan a facilitar su solución. Este aspecto constituye un ejemplo práctico de convivencia de los *Principios de no intervención y solidaridad democrática*.

La ejecución eficiente de los *procesos electorales* se hace más factible mediante la provisión de cooperación técnica a las autoridades electorales.

La confianza nacional e internacional en los resultados se afianza con la *cooperación imparcial* prestada a las autoridades gubernamentales, los partidos políticos y los ciudadanos, a fin de asegurar la transparencia del proceso electoral.

El *informe final* del *Secretario General* tiene repercusión hemisférica, y puede servir además, como antecedente útil para la orientación de futuros *procesos electorales*.

No obstante su importancia, hay consenso en que la promoción y consolidación de la *democracia* requiere acciones mucho más amplias y profundas que la organización y conducción de *elecciones libres y abiertas*. Tampoco basta con acudir a la defensa de las *instituciones democráticas* cuando se les vulnera. El *Secretario General* de la OEA se ha referido en numerosas oportunidades al concepto de *democracia sostenible*, recalcando la necesidad de que el ejercicio de la *democracia* de como resultado el mejoramiento de los niveles de bienestar y de las instituciones de la sociedad y responda a las demandas sociales para crear el ambiente que le permita afianzarse.

La amplia participación ciudadana es ingrediente esencial de la *democracia*. El acceso a la *educación* es *condición necesaria* para expandir tal participación y el mejoramiento de su calidad permite una acción más eficaz por parte de quienes

se incorporan al *proceso electoral*. La solución a la problemática económico-social es igualmente indispensable para fortalecer la *participación* y sustentar la *democracia*.

El proceso de actualización política de la OEA a partir de la aprobación del Protocolo de Cartagena en 1985, está en vías de extenderse a la modernización de la cooperación para el desarrollo, en cumplimiento de las disposiciones incorporadas en el protocolo de Managua, al cual se ha hecho alusión. Asimismo, a principios de 1994 se realizó en México un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General que tendría por fin "*concertar esquemas y mecanismos para el desarrollo integral, el combate a la pobreza extrema y el mejoramiento de los niveles básicos de bienestar social y económico en el hemisferio.*"

En suma, la actividad de *observación electoral* realizada por la Organización no es ni debe considerarse como mera *legitimación* que requiera un *proceso nacional*. No lo es porque la *legitimidad* del proceso está dada por las condiciones internas, por la *vigencia de la Constitución y las leyes*, por la *participación libre y abierta de los ciudadanos*; en fin, por la propia sociedad y no por otras, cercanas pero extranjeras, que tienen por tarea principal la de colaborar con los procesos nacionales, pero no sustituirlos ni prestarles una *legitimidad* que es nacional e intransferible. En consecuencia, las misiones en este campo están dirigidas a proporcionar un apoyo hemisférico solidario a los esfuerzos propios de los Estados miembros por afianzar uno de los pilares del *sistema democrático*, como es el *ejercicio del derecho al voto libre*.

Capítulo IV

La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el derecho al sufragio en el sistema jurídico mexicano

Sumario

- 4.1 Régimen de incorporación de los tratados celebrados por el Estado mexicano a su derecho interno**
- 4.2 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los derechos políticos <derecho al sufragio> en el Estado mexicano**
- 4.3 El Estado mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**
- 4.4 Descripción de algunos casos tramitados ante la Comisión Interamericana sobre violaciones del derecho al sufragio**
- 4.5 Protección de los derechos políticos <derecho al sufragio> en el sistema jurídico mexicano**
- 4.6 La reforma electoral de 1996: instituciones y procedimientos**
- 4.7 Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos políticos en México**
- 4.8 Perspectivas sobre la obligatoriedad de jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Capítulo IV

La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el derecho al sufragio en el sistema jurídico mexicano

4.1 Régimen de incorporación de los tratados celebrados por el Estado mexicano a su derecho interno

4.1.1 *Principios generales sobre el derecho de los tratados*

Previo a entrar al análisis del régimen de ratificación de los tratados en el derecho positivo mexicano, resulta conveniente precisar algunos aspectos doctrinales sobre el tema, a fin de establecer el marco de referencia para el estudio que emprenderemos en este apartado.

En primer lugar, debemos recordar que un tratado,¹ en sentido amplio, se concibe como *la manifestación por escrito de voluntades concordantes*

¹ Para el Derecho Internacional es *tratado* todo acuerdo celebrado por escrito entre sujetos de Derecho Internacional y regido por éste *cualquiera que sea la denominación que reciba*. No obstante, la práctica internacional revela que sólo una parte de los acuerdos celebrados por escrito entre sujetos de Derecho Internacional y regidos por éste reciben el nombre de tratados. Por lo tanto, junto a éstos aparecen las *convenciones, convenios, acuerdos, cartas, actas, protocolos, declaraciones, pactos, memorándums*. La utilización de un término o de otro, podría, sin embargo, tener relevancia en el Derecho interno de los Estados, ya que de conformidad a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, nada impide al legislador estatal acuñar para el tratado <o para otras denominaciones> una acepción específica y dotarla de efectos

*imputables a dos o más sujetos de derecho internacional de la que derivan obligaciones y derechos para las partes según las reglas del Derecho Internacional.*²

Para el propósito de concluir un *tratado*, se suelen cubrir diversas etapas consecutivas, las cuales son: a) la negociación de las cláusulas; b) la adopción de su texto; c) la autenticación del mismo; y d) la manifestación del consentimiento del Estado sobre su obligatoriedad. Cabe señalar que no es necesario que todo *convenio internacional* cubra las etapas antecitadas, pero sí debe cubrir ineludiblemente los períodos de elaboración del texto, de su aceptación y la manifestación del consentimiento del Estado para obligarse a lo que dispone el mismo.

Generalmente la forma de un *tratado* no influye sobre su obligatoriedad y validez, ya que lo principal es su contenido. No obstante, también la forma adquiere relevancia en cuanto constituye uno de los aspectos que lo distinguen de la costumbre internacional, es decir, sólo puede existir un acuerdo inserto en un texto.

En términos de la definición que adopta la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, todo convenio adoptará la forma de *tratado* siempre que: a) sea un acuerdo internacional; b) haya sido celebrado por escrito; c) se haya concluido entre Estados; d) esté regido por el derecho internacional; y, e)

jurídicos. Cfr. Antonio Remiro Brotons: *Derecho Internacional Público. II Derecho de los Tratados*; McGraw Hill, Madrid, 1997, pp. 36 y 37.

² *Ibid.*, p. 29.

cualquiera que sea su denominación particular, aún cuando conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos.³

Se ha considerado por la doctrina que para la validez de un *tratado*, deben reunirse ciertos requisitos. Generalmente se menciona la a) *capacidad de las partes*; b) *el consentimiento que deberá expresarse por los órganos competentes del Estado*; c) *el objeto que debe ser lícito*; y, d) *la causa que es el motivo que provoca el acuerdo*.

Cabe mencionar que un *tratado*, en estricto derecho, sólo puede concebirse como una verdadera obligación de las partes cuando ha sido concluido por los órganos competentes y se han observado las disposiciones que establece el *régimen de derecho constitucional* para su aceptación.

Sobre el particular, basta recordar que la ratificación de un *tratado* <incorporación plena al derecho interno> es de suma importancia, ya que se trata de la confirmación de las estipulaciones en él contenidas por parte del Estado en cuyo nombre ha sido previamente firmado. La idea de la ratificación resulta ser entonces una oportunidad más que se brinda al Estado para reconsiderar las obligaciones asumidas en el momento de la firma del *tratado*. Dicha oportunidad se presenta precisamente cuando el Congreso o el Senado conoce del compromiso y está en posibilidad de confirmarlo o rechazarlo.

³ Cfr. Ernesto de la Guardia y Marcelo Delpech: *El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena*; Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires, 1970, p. 153.

Bajo el criterio adoptado por Rousseau,⁴ los *sistemas constitucionales* adoptan para la ratificación de los *tratados* tres diversas maneras de llevarla a cabo, según el órgano que sea competente: a) el ejecutivo; b) el legislativo; o, c) una solución mixta que incluye tanto al legislativo como al ejecutivo. Este último sistema puede clasificarse a su vez en dos grupos: a) los países con régimen parlamentario y b) los de régimen presidencial.

4.1.2 Proceso de ratificación de los tratados conforme al sistema jurídico mexicano

Con base en la clasificación anterior, el sistema jurídico mexicano adopta un sistema mixto, esto es, participan en la celebración y aprobación de un *tratado* tanto el *Poder Ejecutivo* como el *Poder Legislativo*, este último a través de la *Cámara de Senadores*. Así también, debemos precisar que nuestra forma de gobierno adopta un régimen presidencial.

En efecto, el artículo 89 fracción X de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* confiere facultades al Presidente de la República para “*Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado*”. Por su parte, el numeral 76, fracción I, faculta al Senado para “*aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión*”.⁵

⁴ Cfr. Charles Rousseau: *Derecho Internacional Público*; Ariel, Barcelona, 1966, p. 35.

⁵ Dichos preceptos fueron adoptados siguiendo el modelo norteamericano, toda vez que la Carta de Filadelfia establece en su artículo II, sección 2, textualmente lo siguiente: “*Tendrá [el Presidente] facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes.*”

Con respecto al papel que tiene asignado el Poder Ejecutivo en materia de política exterior, Ignacio Burgoa⁶ señala que *“El Presidente es el director de la política internacional de México y solo a él compete definirla, dictando cualesquiera medidas que tiendan a establecer y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones del orbe sobre la base del respeto recíproco de su independencia, libertad y dignidad,...mediante la celebración de tratados y convenios...”*.

Ahora bien, el Senado puede desaprobar un tratado celebrado por el Presidente o, en su caso, introducir en él reservas o declaraciones interpretativas. En el primer caso, *“el Presidente no puede constitucionalmente ratificar el tratado y si lo hiciera, aparte de su responsabilidad constitucional crearía una doble situación jurídica: la de invalidez del tratado en el orden interno conforme al artículo 133 y la de su existencia en el orden internacional mientras subsista la voluntad del otro Estado signatario, pues debe entenderse que internacionalmente el Senado no es parte en la celebración de los tratados, la que se consuma por la voluntad bilateral de los Estados signatarios expresada mediante la ratificación de los jefes de Estado”*.⁷ En cuanto a las reservas o declaraciones interpretativas, carecerían de eficacia en tanto no fuesen aceptadas por el Estado co-contratante.⁸

⁶ Ignacio Burgoa: *Derecho Constitucional Mexicano*; Porrúa, México, 1994, p. 705.

⁷ Felipe Tena Ramírez: *Derecho Constitucional Mexicano*; Porrúa, México, 1994, p. 420.

⁸ Debemos entender que el acto propiamente de derecho interno como es la aprobación del Senado, constituye un acto intermedio entre otros dos que pertenecen al Derecho Internacional, a saber: la conclusión del tratado por los plenipotenciarios y su ratificación por el Presidente. Cfr. *Ibid.*, pp. 119 y 120.

De acuerdo a lo transcrito, podemos afirmar que no puede invocarse la nulidad de un *tratado* por supuestas violaciones al derecho interno de un Estado. Asimismo, tampoco puede invocarse que se incumplieron las reglas procesales internas de un Estado para justificar el incumplimiento de sus *compromisos internacionales*.

El artículo 133 constitucional nos aporta mayor precisión sobre la jerarquía de los *tratados* celebrados por el Estado mexicano dentro de nuestro sistema jurídico. Tal numeral a la letra señala: “*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 pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*”

De los términos del precepto anterior, se desprende el *Principio de la Supremacía Constitucional*, según el cual los *tratados* celebrados por el Presidente *deben estar de acuerdo* con la Constitución, por lo tanto, previo a que el Estado otorgue su consentimiento, resulta necesario considerar la relación existente entre lo dispuesto en el tratado y las disposiciones relativas al derecho interno. En caso de contradicción entre un precepto constitucional y un tratado internacional, prevalece indudablemente el primero.

El artículo 133 resulta entonces de una relevancia singular, entre otras, por las siguientes razones: a) establece la jerarquía que corresponde a las diversas normas del sistema jurídico mexicano; b) determina un mayor valor jerárquico de las normas constitucionales de carácter federal, de las normas internacionales contenidas en los tratados⁹ y de las normas federales ordinarias frente a las

⁹ A este respecto, cabe transcribir el contenido de la tesis jurisprudencial que establece una ubicación jerárquica superior de los tratados internacionales sobre las leyes federales; a saber: "TRATADOS INTERNACIONALES SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "...serán la Ley Suprema de toda la Unión.." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, a encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, 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. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados." No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máxima Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P.C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal." P.LXXVII/99. Amparo en revisión 1475/98.-Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo.-11 de mayo de 1999.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.- Ponente: Himberto Román Palacios.- Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

normas jurídicas constitucionales o normas jurídicas ordinarias de los Estados de la República; c) indica una supremacía de la norma jurídica interna constitucional respecto de la norma jurídica internacional.¹⁰ Es decir, sustenta la tesis monista nacionalista.¹¹ Sin embargo, resulta conveniente puntualizar que un órgano internacional aplicará siempre las normas y obligaciones internacionales sea cual sea su grado de compatibilidad con las normas internas de un Estado y el rango de éstas. En dicho contexto, las normas estatales tienen para el derecho internacional el valor de meros *hechos*, tal y como lo corrobora lo dispuesto en el artículo 27¹² de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*¹³ que, no obstante, deja a salvo lo dispuesto en su artículo 46, conforme al cual un Estado puede alegar como causa de nulidad de un tratado la violación manifiesta de una norma fundamental de su derecho interno concerniente a la competencia para su celebración.¹⁴

¹⁰ Cfr. Carlos Arellano García: *Derecho Internacional Público*; Porrúa, México, 1983, pp. 104 y 105.

¹¹ La teoría monista nacionalista establece que en caso de conflicto entre la norma internacional y la norma interna, prevalece la interna, bajo el argumento de que no existe una autoridad supraestatal capaz de coaccionar al Estado infractor de la norma internacional para que cumpla forzosamente la conducta debida por lo que el Estado se autolimita al contraer el compromiso y cuando deja de cumplir la obligación a su cargo, simplemente recupera sus potestades soberanas y deja de autolimitarse. Cfr. Charles Rousseau: *Derecho Internacional Público*; Ariel, Barcelona, 1966, pp. 9-18.

¹² Dicho precepto señala textualmente lo siguiente: "Artículo 27. *El derecho interno y la observancia de los tratados. 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*".

¹³ El 22 de mayo de 1969, se aprobó en Viena, Austria, la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. El Estado mexicano firmó dicha convención el 23 de mayo de 1969, y según decreto publicado en el Diario Oficial del 28 de marzo de 1973, el Senado de la República la aprueba el 29 de diciembre de 1972. El instrumento de ratificación fue depositado el 25 de septiembre de 1974 y el decreto de promulgación fue publicado el 14 de febrero de 1975, entrando el vigor el 27 de enero de 1980. México no realizó ninguna reserva, declaración u objeción con respecto a esta convención.

¹⁴ El artículo 46 en su parte pertinente señala: "*Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.[...]*"

Cabe hacer mención sobre lo que en la doctrina internacional se ha denominado *constitucionalidad material o intrínseca* de los tratados, respecto de lo cual debemos tener en cuenta las siguientes observaciones: a) Con el propósito de proteger los preceptos constitucionales, los Estados deberían establecer controles preventivos de la constitucionalidad intrínseca o sustancial de los tratados, los cuales se agotarían previo a que proceda la manifestación del consentimiento; b) Las declaraciones de inconstitucionalidad de un tratado que ha entrado en vigor sientan las bases del conflicto entre el orden interno. Un eficaz sistema de diagnóstico permitiría que el establecimiento de dicha constitucionalidad de los tratados en vigor como una presunción *iuris et de iure*, en relación con los preceptos constitucionales vigentes en la fecha de la conclusión del convenio internacional; c) Existe una limitada posibilidad de adecuación de las declaraciones de inconstitucionalidad en el orden internacional cuando afectan a las relaciones de un tratado con una norma constitucional preexistente. En tal supuesto, la inconstitucionalidad intrínseca arrastra a la extrínseca y ésta, puede ser alegada bajo ciertas circunstancias como causa de nulidad de un tratado. Sin embargo, cuando la inconstitucionalidad de un tratado sea ulterior, esto es, como consecuencia de una reforma constitucional posterior a su conclusión, el artículo 46 no se actualiza.¹⁵

¹⁵ Cfr. Antonio Remiro Brotons: **Derecho Internacional**; op. cit., p. 399.

4.1.3 Incorporación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al sistema jurídico mexicano

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* también conocida como “*Pacto de San José de Costa Rica*”, fue abierta a firma, ratificación y adhesión el 22 de noviembre de 1969. Fue aprobada por el Senado el 18 de diciembre de 1980 y publicada dicha aprobación en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Consecuentemente, la promulgación se llevó a cabo el 30 de marzo de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo del propio año.

El Poder Ejecutivo Federal señala en la exposición de fecha 4 de diciembre de 1980, presentada al Senado de la República, que “*En términos generales, la convención se compeadece con el espíritu y la letra de nuestra Constitución Política*”. Sin embargo, el propio ejecutivo sugiere las siguientes salvedades:

1) Respecto del artículo 4, párrafo 1, procedería una declaración interpretativa en el sentido de que el gobierno de México considera que la expresión <en general> usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida <a partir del momento de la concepción> ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.”

2) En cuanto al artículo 12...sería conveniente una declaración interpretativa en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que todo acto público de culto religioso, deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, limitación que, en concepto del gobierno de México, es de las comprendidas en el párrafo 3 del citado artículo.

3) *En lo que respecta al párrafo 2 del artículo 23...se sugiere una reserva¹⁶ a dicha disposición en los siguientes términos:...el gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23 de la aludida convención, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho de asociarse con fines políticos."*

A los propósitos de nuestro estudio, resulta importante analizar en el ámbito de la legislación actual, la reserva formulada en su momento por el gobierno de México, en virtud de existir en ese entonces incompatibilidad con el artículo 130 de nuestra Constitución.¹⁷

Primeramente, debemos tener presente que en fecha 28 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reforma a dicho numeral, prescribiendo, en su parte conducente, lo siguiente: *"En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados"*.¹⁸

¹⁶ Por reserva debemos entender según los términos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, *"una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado"* <artículo 2.1.d.>. Según la propia Convención de Viena, los Estados sólo pueden formular reservas que no sean incompatibles con el objeto y fin del tratado <artículo 19.c>.

¹⁷ Dicha disposición tenía su razón de ser, a partir de las serias dificultades por las que atravesó el Estado mexicano en su relación con el clero católico desde el inicio de su vida independiente.

¹⁸ La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece que los ministros de culto para poder ser votados a cargos públicos de elección popular, deberán separarse formal, material y definitivamente del ministerio, con una anticipación al día de la elección de cinco años.

A partir de dicha reforma y la publicación de la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, resulta necesario que el gobierno de México proceda a la modificación de la reserva formulada a la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

En efecto, dado que la propia *Convención Americana* en su artículo 23, párrafo 2, establece las únicas restricciones posibles a los *derechos políticos*, por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena, por juez competente, en proceso penal, la reserva referida podría adecuarse conforme al siguiente texto: “*El gobierno de México hace una modificación a la reserva formulada al párrafo 2 del artículo 23, en virtud de que por reforma al artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 22 de enero de 1992, se otorgó el voto activo a los ministros de los cultos. En cuanto al voto pasivo sólo lo tendrán cuando se separen formal, material y definitivamente de su ministerio al menos cinco años antes del día de la elección de que se trate, y derecho de asociarse con fines políticos inmediatamente después de dicha separación.*”

4. 2 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los derechos políticos <*derecho al sufragio*> en el Estado mexicano

4.2.1 Antecedentes

A partir de su primer período de sesiones, celebrado en octubre de 1960, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* inició y ha continuado, con diversas modalidades, el estudio del tema del *derecho al sufragio*.¹⁹

Sin embargo, debemos considerar que previamente ya existen algunos antecedentes al respecto, como el estudio y consideración de un *Proyecto de Convención sobre el Ejercicio de la Democracia Representativa*, cuya elaboración fue encomendada al *Consejo Permanente de la OEA* por la *Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores* <Santiago de Chile, 1959> en cuya Comisión Especial participó México.²⁰

Pero es sin duda, la presentación de comunicaciones de carácter individual ante la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, lo que deriva en el examen continuo y sistemático de los *derechos políticos* en el ámbito interamericano de protección a los derechos humanos.

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe Anual 1974*; Secretaría General-Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1974, p. 65.

²⁰ Pedro Camargo: *La protección de los derechos humanos y de la democracia en América*; México, 1960, p. 435.

4.2.2 *Informes sobre casos y situaciones vinculadas a derechos políticos*

Entre 1960 y 1994, la *Comisión Interamericana* se ha referido a casos y situaciones vinculadas a los derechos del ciudadano en por lo menos cincuenta y cinco oportunidades, sin considerar las cuestiones sobre exiliados, desaparecidos y presos políticos, según consta en sus informes anuales y especiales publicados a dicha fecha. <Cuadro I>

Del total de *cincuenta y cinco publicaciones, veintisiete* corresponden al examen, en los informes anuales de la *Comisión Interamericana*, de la situación de los *derechos políticos* en determinados Estados; *cinco* más son los estudios o informaciones relativas a la legislación electoral de los países miembros de la OEA; *catorce* constituyen apartados específicos de los informes especiales sobre países; *dos* aparecen en el *Capítulo V* de los informes anuales; y, otros *siete* representan resoluciones o informes sobre casos individuales.

La situación o reglamentación de los *derechos políticos* ha sido examinada entre otros, en los países siguientes: Chile, Panamá, Uruguay, Paraguay, Argentina, El Salvador, Jamaica, Estados Unidos de América <EUA>, Ecuador, Costa Rica, Haití, Nicaragua, Brasil, Bolivia, Grenada, Guatemala, Suriname, Cuba, Colombia, *México* y Perú.

Los países involucrados en casos publicados sobre el ejercicio de los *derechos políticos* son Bolivia <un caso>; E.U.A. <un caso>; Argentina <un caso>;

Uruguay <ocho casos acumulados en un sólo informe> y *México* <*seis casos*, de los cuales tres fueron acumulados en un informe>. <Cuadro II>

De las publicaciones sobre *derechos políticos*, cinco corresponden a *México* <cuatro derivadas de casos individuales y una relacionada con información general sobre la legislación electoral de nuestro país>.

La *doctrina* de la *Comisión Interamericana* en materia de *derechos políticos* emana, principalmente, del *Capítulo IV* de sus informes anuales y de los apartados sobre el tema de sus informes especiales, aunque recientemente se ha venido innovando en el marco de los casos mexicanos, a través de los informes sobre situaciones concretas.

Cabe señalar, que México fue objeto en el año de 1998, de un *Informe Especial* sobre la situación de los derechos humanos, derivado de una visita *in loco*, el cual analizaremos en apartados subsecuentes.

CUADRO I

**EXAMEN DE CASOS Y SITUACIONES SOBRE DERECHOS
POLÍTICOS POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE
DERECHOS HUMANOS²¹**

Modalidad de la publicación	Número de publicaciones
Situación general de los derechos políticos en Estados en lo particular.	27
Estudios o informaciones sobre legislación electoral.	5
Informes especiales sobre países en lo particular.	14
Sugerencias generales sobre la protección de los derechos políticos.	2
Informes o resoluciones sobre casos individuales.	7
Total	55

Número de publicaciones sobre México:	5
Países involucrados sin contar a México:	20

²¹ Fuente: Informes Anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1960-1994.

CUADRO II

CASOS INDIVIDUALES SOBRE DERECHOS POLITICOS PUBLICADOS POR LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS HASTA 1994²²

País	Caso	Informe o resolución	Año
E.U.A.	Denegación de derecho al sufragio y otras libertades a los residentes de habla española.	Inadmisible por falta de agotamiento de recursos y por no configurarse violaciones de derechos humanos.	1974
Bolivia	Supresión total de las libertades civiles y políticas.	No se cuenta por el momento con esta información.	1974
Argentina	Monopolio legal de las postulaciones para cargos electivos en favor de los partidos políticos.	Inadmisible por no configurarse violaciones de derechos humanos, ni ser competencia de la CIDH las críticas globales o totales de sistemas políticos.	1988
México	Elecciones municipales y para diputados en Chihuahua; Elecciones para gobernador en Durango (PAN).	Acumulación de tres casos declarados admisibles en un solo informe; establecimiento de "doctrina" sobre la materia.	1990
México	Ley Electoral del Estado de Nuevo León.	Caso declarado admisible; establecimiento de "doctrina".	1991
México	Negativa de registro al PSD.	Inadmisible por extemporaneidad en la presentación de recursos internos.	1992
Uruguay	Leyes de caducidad aprobadas en plebiscito popular (situación relativa a derechos políticos según el Gobierno Uruguayo pero no según la CIDH).	Acumulación de ocho casos declarados admisibles en un solo Informe; establecimiento de "doctrina" sobre cuestiones distintas a los derechos políticos.	1992
México	Comicios Municipales en Naucalpan de Juárez (PAN).	Caso declarado admisible; establecimiento de "doctrina"; Informe favorable al Gobierno en conclusiones.	1993

Total de Publicaciones	8
Total de publicaciones relativas a México:	4
Total de países involucrados:	5
Total de casos:	16
Total de casos mexicanos:	6

²² Fuente: Informes Anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1960-1994.

4.3 El Estado mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

4.3.1 Consideraciones previas

En el año de 1985 se planteó por primera vez ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una denuncia, del Partido Acción Nacional <PAN>, en contra del gobierno de México por presuntas violaciones a *derechos político-electorales*. A partir de entonces, la utilización de este canal internacional, cuyo fundamento es la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, se ha constituido en un medio de defensa subsidiario que siguen, principalmente, los denominados *partidos de oposición*.

Con base en esa misma causal, a la fecha se han planteado ante la CIDH 15 denuncias, a saber: 9 del PAN; 2 del Grupo Parlamentario Independiente de Nuevo León, <ex-panistas>; 2 del Partido de la Revolución Democrática (PRD); 1 del Partido Social Demócrata (PSD), y 1 formulada por ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. La Comisión ha emitido 4 resoluciones; 2 de ellas condenatorias para México, la primera por los casos de Chihuahua (2) y Durango, la segunda por el caso de la Ley Electoral de Nuevo León; las otras 2 han sido favorables para México, 1 para el caso planteado por el PSD y la última, sobre el caso de las elecciones en Naucalpan, Estado de México <caso planteado por el PAN>. Por lo tanto, los 9 casos restantes se encuentran en trámite ante la CIDH, la mayoría de los cuales, en etapa de resolución. <Cuadro III>

4.3.2 Aspectos centrales de la problemática planteada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El panorama que presentan los casos actualmente pendientes ante la Comisión Interamericana, delinea el cuadro de los problemas electorales que, de modo más característico, han figurado en el escenario político del país.

En síntesis, ante la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* se ha centrado la discusión en los siguientes problemas fundamentales:

EN GENERAL:

- La adecuación del marco constitucional mexicano en materia electoral con la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* ratificada por nuestro país en 1981.

EN PARTICULAR:

- La legitimidad de los organismos electorales y de la legislación secundaria creados en el marco constitucional;
- La violación de los *derechos políticos* por parte de las autoridades electorales durante la preparación, instrumentación y desarrollo de los procesos electorales;

- La violación del derecho a una eficiente *protección judicial* para salvaguardar los *derechos políticos* de los mexicanos;
- La represión por motivos políticos que, obviamente, vulnera los principales derechos humanos individuales;
- El incumplimiento por parte de nuestro gobierno de las obligaciones asumidas al firmar la *Convención Americana*, aduciendo la organización política federal, sin haber hecho reserva al artículo 28 de la propia *Convención*; y,
- La privación del ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

4.3.3 Argumentos centrales de la defensa del Estado mexicano y postura de la Comisión Interamericana

El gobierno de México sostuvo, en los primeros casos, la incompetencia de la *Comisión Interamericana* para conocer de comunicaciones relacionadas con aspectos *político-electorales*. En ese sentido, su posición versó en torno al criterio tradicional de que la actuación de cualquier organismo internacional es intervencionista si pretende ocuparse de cuestiones que, como la electoral, corresponden a la exclusiva soberanía de los Estados. Empero, en tales casos, el gobierno mexicano no argumentó ni presentó información alguna respecto de los hechos materia de las denuncias.

Posteriormente, aunque generalmente se mantuvo en casi todos los casos la incompetencia de la *Comisión Interamericana ad cautelam*, el gobierno de

México remitió también información sobre el fondo de los hechos, centrado su argumentación, tanto en la posible *inadmisibilidad de la denuncia, por el no agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna*, <incluido el juicio de amparo>, como por la *no exposición de hechos que caracterizaran una violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención Americana*.

Sin embargo, la *Comisión Interamericana* en base a la propia interpretación que hace de su estatuto y de su reglamento, así como de casos precedentes, ha definido el criterio de pronunciarse competente para conocer de asuntos relativos a *derechos político-electorales*. En tal sentido, forman parte de los precedentes de la *Comisión* las resoluciones emitidas particularmente contra México.²³

Más aún, la decisión adoptada por la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* que recayó a la *opinión consultiva OC-13*, relativa a la consulta que hicieron los gobiernos de Uruguay y Argentina en fecha 7 de mayo de 1992, respecto de la competencia de la *Comisión Interamericana* para *calificar y dar su criterio sobre la regularidad jurídica de leyes internas*, en el caso de comunicaciones que aleguen violaciones de *derechos políticos*, entre otros, protegidos por el artículo 23 de la *Convención Americana*, reafirmó finalmente la competencia de la *Comisión* para conocer de tales casos.

²³ En el caso 10.957 <Partido Social Demócrata>, en el que independientemente de que el gobierno de México no argumentó la incompetencia y se declaró inadmisibile la comunicación del quejoso, la *Comisión Interamericana* reafirmó en un *considerando* de su resolución "su competencia para pronunciarse sobre asuntos que se refieran al ejercicio de los derechos políticos en el curso de los procesos electorales".

4.3.4 México ante la defensa de la democracia en el hemisferio

La postura asumida por la *Comisión Interamericana*, constituye un elemento más que se adiciona a las medidas que integran lo que, en el lenguaje de la Organización de los Estados Americanos, se conoce como la "*Defensa de la democracia en el hemisferio*". Esta política conjuga la actuación de diferentes órganos de la OEA con objeto de democratizar al Continente.

En este tenor, la *Comisión Interamericana* se ocupa de la observancia y defensa de los *derechos políticos* como una especie de los derechos humanos, para lo cual resulta prioritario en su desempeño, el establecimiento de un vínculo entre *democracia representativa, derechos políticos y procesos electorales*. En ese contexto, la autenticidad de las *elecciones* será resultado de la participación en condiciones de igualdad de los actores políticos con base en una organización institucional del *proceso electoral*. Bajo tal perspectiva, resulta lógico y congruente con sus propósitos, que la Comisión reafirme tenazmente su competencia para conocer del ejercicio de los *derechos políticos* en el curso de los *procesos electorales*.

Por su parte, la Secretaría General de la OEA se ha apoyado en dos instrumentos principales: vía "*Unidad para Promoción de la Democracia*",²⁴ se ocupa de la

²⁴ La Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) fue establecida en 1990, con el objetivo expreso de "proveer de asesoría y apoyo técnico a los Estados miembros en el fortalecimiento de sus instituciones políticas y la consolidación de su práctica democrática". Cfr. Secretaría General de la OEA, "The New Vision of the OAS", Washington, OEA (documento de trabajo de la Secretaría General al Consejo Permanente), abril de 1995, p. 11.

observación de los *procesos electorales* en el continente y de la *asistencia electoral institucional* que le sea requerida por cualquiera de los países americanos;²⁵ y, a través del Grupo de Trabajo sobre Promoción de la Democracia Representativa.

Todo este conjunto de elementos permiten sugerir la existencia de una estrategia a nivel interamericano dirigida a conseguir, en lo general, un avance de la *democracia* y, en lo particular, la evolución del sistema electoral que prevalece en *México*, ante la cual, nuestro país ha optado por emprender una serie de acciones, algunas *per se*, otras como respuesta a las circunstancias que van generando tanto los diversos actores políticos como organismos internacionales <Comisión Interamericana de Derechos Humanos>, con el propósito de fortalecer las instituciones *político-electorales*.

²⁵ La OEA ha sido el principal promotor en el continente en materia de asesoría y monitoreo electorales, previo aun de que la ONU estableciera, en 1991, una comisión especial para apoyar a los Estados miembros que así lo solicitaren en el desarrollo de elecciones libres y justas. Cfr. James Rosenau y Michael Fagen: "*Domestic elections as International Events*", en Carl Kaysen y Robert Pastor: **Collective Responses to Regional Problems: The Case of Latin America and the Caribbean**; American Academy of Arts and Sciences, 1994, p. 29.

CUADRO III
RELACIÓN DE CASOS PRESENTADOS ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

REGISTRO	TRÁMITE INICIAL			ARGUMENTACIÓN DE MÉXICO			CONSIDERACIONES DE LA CIDH			
	PETICIÓN Y RÉPLICA	RESPUESTA Y OBSERVACIONES FINALES	INCOMPTENCIA	NO AGOTAMIENTO DE REC. INT.	INFORMACIÓN SOBRE HECHOS	COMPETENCIA	ADMISIBILIDAD	RESOLUCIÓN	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	PUBLICACIÓN DEL INFORME
9.768 ELECCIÓN DEL CONGRESO DE CHIHUAHUA, JULIO DE 1985 (PAN).	05-08-89 23-12-86 11-03-87*	21-10-86 23-01-87 16-04-87**			EXTEMPO RANEEI DAD DE LA PETICION					
9.780 ELECCIONES MUNICIPALES EN DURANGO, DGO., JULIO DE 1986 (PAN).	10-09-86 10-02-97	28-10-86 25-02-87					DECLARA ADMISIBLE	A FAVOR DEL PETICIONARIO		RESOLUCION 01/90 (17-05-90) INFORME ANUAL 1989-1990
9.828 ELECCIÓN DE GOBERNADOR DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, JULIO DE 1986 (PAN).	20-11-86 24-06-87	14-05-87 11-03-88	14-05-87	11-05-88	11-05-88					

* DÚPLICA.

** NOTA SOBRE LA DÚPLICA.

REGISTRO	TRÁMITE INICIAL	ARGUMENTACIÓN DE MÉXICO	CONSIDERACIONES DE LA CIDH
10.180 LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE MAYO DE 1987 (GRUPO PARLAMENTARIO INDEPENDIENTE DE NUEVO LEÓN.	06-04-88 06-12-88 24-05-89*	15-10-88 03-03-89 24-07-89***	DECLARA COMPE TENENCIA ADMISI BLE A FAVOR DEL PETICIO NARIO INFORME ANUAL 1990-1991
10.545 ELECCIONES LOCALES EN EL ESTADO DE GUERRERO, DICIEMBRE DE 1989 Y CONFLICTO POSTELECTORAL (PRD).	03-05-90 24-10-90 24-10-90***	03-08-90 28-12-90 25-03-91 ¹	SOLO EN RELACION AL PROCESO ELECTO RAL
10.568 REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL, DIC. 1989 Y ABRIL DE 1990 (PAN).	28-06-90 07-12-90 02-03-92 ***	25-09-90 07-01-91 30-03-92 ¹	AD CAUTE LAM

*** INFORMACION ADICIONAL.

REGISTRO	TRAMITE INICIAL	ARGUMENTACION DE MEXICO	CONSIDERACIONES DE LA CIDH		
10.956 ELECCIONES MUNICIPALES EN NAUCALPAN, EDO. MEX., NOVIEMBRE DE 1990 (PAN).	17-10-91 05-06-92	AD CAUTELAM		A FAVOR DEL GOBIER NO	07-10-93 INFORME 14/93
10.957 NEGATIVA DE REGISTRO CONDICIONADO AL PARTIDO SOCIALDEMÓCRATA (PSD).	17-10-91 05-06-92	AD CAUTELAM		INADMISI BLE (28- 09-92) GOBIER NO	INFORME 27/92 828- 09-92 INFORME ANUAL 1992-1993
10.960 DERECHO AL VOTO DE CIUDADANOS DEL DISTRITO FEDERAL 1991 (PAN).	15-11-91 04-08-92	AD CAUTELAM			
10.979 PROCESO ELECTORAL FEDERAL DEL 18 DE AGOSTO DE 1991 (PRD).	20-02-92 08-10-92	AD CAUTELAM			

REGISTRO	TRÁMITE INICIAL	ARGUMENTACIÓN DE MÉXICO	CONSIDERACIONES DE LA CIDH						
11.011 REGISTRO DEL CANDIDATO DEL PRI A DIPUTADO FEDERAL POR EL DISTRITO XII DEL EDO. MEX. JUNIO DE 1991 (PAN).	26-05-92	25-09-92							
11.060 RESOLUCIÓN DEL COLEGIO ELECTORAL QUE ANULÓ LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN SILA O, GTO., DIC. DE 1991 (PAN)	08-10-92 28-07-93	16-04-93							
10.180 "NUEVA DENUNCIA" IMPUGNANDO LA LEY ELECTORAL REFORMADA DEL ESTADO DE NUEVO LEON (1993), (EX-GRUPO PARLAMENTARIO INDEPENDIENTE)	21-03-94 15-03-95	18-07-94 00-06-95	INADMISIBILIDAD POR SER LA REPRODUCCIÓN DE UNA DENUNCIA ANTERIOR						

REGISTRO	TRAMITE INICIAL		ARGUMENTACION DE MEXICO	CONSIDERACIONES DE LA CIDH				
11.323 SUPUESTAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS POLITICOS DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO (1994)	01-08-94	13-01-95	INADMISIBILIDAD POR NO CARACTERIZAR UNA VIOLACION A DERECHOS GARANTIZADOS POR LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS					
11.537 PRESUNTAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DEL PARTIDO ACCION NACIONAL DURANTE EL PROCESO ELECTORAL DE YUCATAN EN 1995	01-08-94	20-03-96						

4.4 Descripción de algunos casos tramitados ante la Comisión Interamericana sobre violaciones del derecho al sufragio

Con el propósito de tener una visión general de la problemática planteada ante la Comisión Interamericana, a continuación se presentan tres casos expuestos por las organizaciones y partidos políticos nacionales, que pretenden ser representativos de las deficiencias legales y prácticas indebidas que subyacen en el sistema político-electoral mexicano.

4.4.1 Descripción del caso 10.180

4.4.1.1 Asunto:

Totalmente concluido mediante informe 8/91 emitido por la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* desfavorable al Gobierno de México.

Denuncia de fecha 23 de octubre de 1987 ante la *Comisión Interamericana* contra el Gobierno de México.

QUEJOSOS: Eduardo Arias Aparicio, Luis Santos de la Garza, María Teresa García de Madero y Miguel Gómez Guerrero, en ese momento diputados del Congreso del Estado de Nuevo León por el Partido Acción Nacional.

Violaciones aducidas:

- Deber de los Estados Parte de adoptar disposiciones de derecho interno necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* <artículo 2>;
- Garantías judiciales <artículo 8>; y,
- Derechos políticos <artículo 23>.

4.4.1.2 Características

4.4.1.2.1 Denuncia y réplica de los peticionarios

Los quejosos denunciaron ante la *Comisión Interamericana*, la ley electoral aprobada por el Congreso del Estado de Nuevo León y publicada en el Periódico Oficial de ese Estado el 27 de mayo de 1987, por considerar que vulneraba el ejercicio de los derechos políticos reconocidos por el artículo 23 de la *Convención Americana*.

Dicha denuncia fue ampliada por escrito del 21 de diciembre de 1987, en el cual exponen los quejosos la improcedencia del juicio de amparo en materia de

derechos políticos y cuestionan el principio de relatividad de la sentencia emitida en dicho juicio.

Asimismo, indican que la situación denunciada implicaba además, una falta de cumplimiento al artículo 2 de la *Convención Americana* al no adecuar la legislación interna de tal manera que se hagan efectivos los derechos políticos y que se priva a los ciudadanos de Nuevo León de contar con un recurso sencillo, rápido o efectivo ante tribunales independientes e imparciales.

Son causas de las supuestas violaciones:

- Que el tribunal electoral creado por la Ley Electoral carece de facultades para resolver efectivamente las cuestiones suscitadas ante él, puesto que las únicas pruebas que puede considerar son las documentales públicas;
- Que se deja a juicio de las autoridades de la casilla electoral <mesa electoral> el cambio en el último momento de la ubicación de la misma; y,
- Que se deja al gobierno del Estado la facultad de designar a la mayoría de los integrantes de todos los organismos electorales: Comisión Estatal Electoral, Comisiones Municipales, Mesas Directivas de Casilla, Centro Estatal de Cómputo y Tribunal Electoral.

4.4.1.2 Informe inicial y observaciones finales del gobierno de México

El informe inicial del gobierno de México se presentó el 15 de octubre de 1988, los escritos de contraréplica y observaciones finales el 3 de marzo y 24 de julio de 1989, respectivamente; en dichos documentos se contraargumentó:

LA INCOMPETENCIA DE LA COMISIÓN PARA CONOCER LA MATERIA DE ESTE CASO

El gobierno de México argumentó que al versar la denuncia sobre un problema electoral y, toda vez que dicha temática se vincula con el ejercicio del derecho a la libre determinación del pueblo mexicano en el ámbito político-electoral, resultaría vulnerada su soberanía si una instancia internacional pretendiera efectuar consideraciones de tal naturaleza. Además, que las cuestiones electorales planteadas se encuentran reservadas a la jurisdicción interna del Estado de Nuevo León y no resulta jurídicamente posible pronunciarse sobre ellas sin violar los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal que establece la soberanía de las entidades que integran la Federación en todo lo concerniente a su régimen interior.

INADMISIBILIDAD POR EL NO AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS DE JURISDICCION INTERNA

El gobierno mexicano señaló que si al expedir la Ley Electoral de Nuevo León se hubiese provocado la privación de los *derechos políticos*, sea por el acto mismo de promulgarla o por hechos posteriores realizados en su aplicación, se habría violado el principio de legalidad que constituye la garantía individual que, conforme al artículo 103 de la Constitución General de la República y a la propia Ley de Amparo que lo reglamenta, sería recurrible para impugnar tal privación interponiendo el juicio de amparo.

Agregó el gobierno de México que, aceptando sin conceder que la *Comisión Interamericana* fuese competente para conocer de la materia de este caso o se considerara que los quejosos hubieran agotado los recursos de jurisdicción interna, se contraargumentaba AD CAUTELAM sobre todos y cada uno de los hechos supuestamente violatorios, demostrando que no se caracterizaba violación alguna a los *derechos humanos* definidos en la *Convención Americana* ni en ningún otro instrumento internacional de protección a estos derechos.

Así las cosas, el gobierno de México precisó lo siguiente:

- En lo referente a la carencia de facultades para resolver por parte del tribunal electoral con motivo de admitir exclusivamente pruebas documentales - públicas, se argumentó por el gobierno de México, que existe también la posibilidad de admisión de documentales privadas, testimonios, declaraciones

e incluso constancias oculares o de hechos, que hayan sido certificados por notarios públicos, jueces de primera instancia y funcionarios electorales, presidentes y secretarios de casilla; toda vez que tal circunstancia transforma el carácter de la prueba, de privada a pública.

- Respecto al cambio de último momento de la ubicación de las casillas, se afirmó que solamente en casos excepcionales y con causa justificada las casillas pueden instalarse en lugar distinto al señalado previamente, que se trata de una disposición indispensable, pues existen causas de fuerza mayor o caso fortuito que obligan a tales cambios y, que tal disposición al ser de carácter general, impersonal y objetiva no viola *per se* derechos individuales de los gobernados.
- En cuanto a que el gobierno del Estado designa a la mayoría de los integrantes de los organismos electorales, se señaló que la realización de las elecciones es una responsabilidad que comparten gobierno, partidos políticos y ciudadanía.

4.4.1.3. Informe de la Comisión Interamericana

En fecha 22 de febrero de 1991, la *Comisión Interamericana* aprobó el informe 8/91 relativo al presente caso, que en sus partes conducentes concluye que:

De conformidad con el análisis realizado en el presente caso, la Comisión Interamericana ha llegado a la conclusión que el mismo es admisible y que el Gobierno de México debe cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna de ese país a

fin de que ella garantice de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos, reconocidos en el Artículo 23 de la Convención Americana, y brinde un recurso sencillo, rápido y efectivo de conformidad con el Artículo 25 de la Convención, ante tribunales imparciales e independientes, según el Artículo 8 de la Convención, ante los cuales los afectados puedan hacer valer sus derechos, desarrollando las posibilidades de un recurso judicial.

De allí que la Comisión considere que en el Caso No. 10.180 la Ley Electoral de Nuevo León no cumple a cabalidad con la protección efectiva del ejercicio de los derechos políticos ni brinda un recurso sencillo, rápido y efectivo ante tribunales independientes e imparciales y por ello debe ser adecuada a los requerimientos de la Convención Americana. El Gobierno de México, de conformidad con los Artículos 2 y 28.2 de la Convención debe adoptar de inmediato las medidas tendientes a lograr tal adecuación.

4.4.1.4 Solicitud de información al gobierno de México en relación al Informe 8/91

En fecha 19 de octubre de 1992 la *Comisión Interamericana* hizo llegar una comunicación a la Delegación Permanente del gobierno de México ante la *Organización de Estados Americanos*, solicitándole se sirviera tomar las disposiciones convenientes en el plazo de 60 días, en relación a las recomendaciones del informe 8/91.

4.4.1.5 Posición del gobierno de México en cuanto a la solicitud de información de la Comisión Interamericana <19 de octubre de 1992>

El gobierno de México argumentó que la publicación del informe 8/91 al caso 10.180 constituía la parte culminante y última actuación de la *Comisión Interamericana*, toda vez que la publicidad que se da al informe tiene por objeto denunciar ante la comunidad internacional, que la actuación de algún Estado parte no cumple con las disposiciones de la *Convención*. Luego entonces, no existía base jurídica que justificara la solicitud al gobierno mexicano de información sobre las medidas que haya adoptado como respuesta a su recomendación, ya que dicho órgano, en su momento y antes de la publicación, no procedió a requerir de acuerdo con el plazo que ella debió haber fijado <artículo 51 de la *Convención* y numeral 47 del Reglamento de la *Comisión Interamericana*>, la información que indebidamente en ese momento demandaba.

No obstante, el gobierno de México puso en conocimiento de la *Comisión Interamericana*, las acciones realizadas por el gobierno del Estado de Nuevo León respecto de su ley electoral. Señaló que al margen del procedimiento ante la *Comisión Interamericana* el gobierno del Estado, así como organizaciones sociales, políticas y ciudadanos de la entidad habían realizado esfuerzos para mejorar el instrumento jurídico en materia electoral.

Asimismo, subrayó el reconocimiento que el propio PAN había dado a los avances substanciales existentes en el desarrollo de los procesos electorales y la pretensión gubernamental de lograr la aprobación consensada de una nueva ley electoral que contara con el voto aprobatorio de las fracciones legislativas y respondiera a las expectativas de la sociedad neoleonesa.

4.4.1.6 Nueva denuncia

En esta denuncia presentada por el Grupo Parlamentario Independiente de Nuevo León, los peticionarios impugnaron la *nueva* Ley Electoral del 29 de octubre de 1993, señalando que debería necesariamente incluir dos objetivos básicos para establecer un sistema realmente democrático:

- Que los organismos electorales "*... en sí mismos y en relación con el sistema en el que operan, garanticen el ejercicio de los derechos políticos a través de la independencia e imparcialidad con que desempeñan sus funciones...*" <texto del punto 51 de la resolución número 8/91>; y,
- Que la legislación brinde "*... un recurso sencillo, rápido y efectivo ante tribunales independientes e imparciales y por ello debe ser adecuada a los requerimientos de la Convención Americana ...*" <parte del texto del punto 55 de la señalada resolución>.

4.4.1.6.1 Características

Los peticionarios mencionan en su escrito de denuncia, los siguientes argumentos:

- Que la nueva ley en modo alguno cumple con las recomendaciones de la *Comisión Interamericana*, ya que no solamente se reafirma si no se consolida por parte del “*PRI-Gobierno*”, el control absoluto de los organismos electorales, empezando por el de mayor jerarquía, la Comisión Estatal Electoral;
- Que sobre la necesidad de establecer un recurso sencillo, rápido y efectivo ante tribunales independientes e imparciales, la nueva estructura de la ley, en nada modifica a los defectos de la ley anterior. Que si bien se agregó una Sala de Segunda Instancia, sus facultades no brindan las garantías que requiere el ciudadano para la protección de sus *derechos políticos*;
- Que se cancelaba a los ciudadanos, incluso a los ciudadanos candidatos registrados, el derecho que les concedía la ley anterior, para interponer recursos por violaciones a sus *derechos políticos*; y,
- Que también se eliminaba el requisito que establecía la ley anterior, sobre el hecho de que el miembro de la Comisión Estatal Electoral del Estado que designara el Ejecutivo debía ser de reconocida probidad, requisito éste que para todos los miembros se consignaba.

4.4.1.6.2 Puntos petitorios

Los peticionarios solicitaban a la *Comisión Interamericana*, procediera a la adopción de una resolución que determinara llevar a cabo una amplia y completa investigación, estudios y análisis sobre el sistema legal vigente en México en materia *político-electoral*, incluyendo Constitución Federal, Constituciones Estatales y leyes tanto Federales como Estatales, y sobre las prácticas que en lo electoral se vienen registrando desde hace años, especialmente en las últimas elecciones ordinarias en los estados de Guanajuato, San Luis Potosí, Michoacán y Yucatán, para determinar en un Informe Especial, si esa legislación y esas prácticas cumplen con las obligaciones asumidas por México en la *Convención Americana*.

4.4.1.6.3 Respuesta del gobierno de México

El argumento del gobierno de México versó básicamente sobre la circunstancia de que la situación denunciada y las partes involucradas eran sustancialmente las mismas que fueron motivo del informe definitivo 8/91, publicado en el informe anual de la *Comisión Interamericana* correspondiente al año 1990-1991.

En tal sentido, agregaba el gobierno mexicano que resultaba manifiesta la inadmisibilidad de la "*nueva denuncia*", por constituir ésta "*sustancialmente la reproducción de [una] petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión*" <Pacto de San José, artículo 47 d>.

4.4.2 Descripción del caso 10.956

4.4.2.1 Asunto:

Denuncia de fecha 17 de octubre de 1991 ante la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* contra el gobierno de México.

QUEJOSO: *Luis Felipe Bravo Mena*, candidato del Partido Acción Nacional a la presidencia municipal de Naucalpan, Estado de México.

Violaciones aducidas:

- ⇒ Obligación de respetar los derechos reconocidos en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y garantizar su libre y pleno ejercicio <artículo 1>;
- ⇒ Garantías judiciales <artículo 8>;
- ⇒ Derechos políticos <artículo 23>; y,
- ⇒ Cláusula federal <artículo 28>.

4.4.2.2 Características

4.4.2.2.1 Denuncia y réplica del peticionario

El quejoso, Luis Felipe Bravo Mena, denunció ante la *Comisión Interamericana* la carencia de "*genuinidad*" y autenticidad del proceso electoral de 1990, para renovar el Congreso Local y los Ayuntamientos del Estado de México.

En particular, se alegó la violación de *derechos políticos* en las elecciones del 11 de noviembre de 1990 en el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.

Son causas de las supuestas violaciones:

- Que el proceso electoral de 1990 celebrado en el Estado de México para renovar el Congreso Local y los 121 Ayuntamientos que lo conforman, estuvo plagado de violaciones a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México <LOPPEEM>;
- Que la LOPPEEM es una ley parcial, toda vez que los organismos electorales están conformados por funcionarios públicos que pertenecen al Partido Revolucionario Institucional <PRI>;
- Que no se garantizó la libre expresión y efectividad de la voluntad de los electores, en virtud de las siguientes causas:

- ◇ Substitución ilegal de los funcionarios de casilla;
- ◇ Reubicación ilegal de casillas electorales;
- ◇ Mobiliario inadecuado para garantizar la autenticidad del voto;
- ◇ Bloqueo de las actividades de supervisión de los representantes de los partidos políticos;
- ◇ Brigadas de votantes en favor del PRI;
- ◇ Robo de ánforas;
- ◇ Entrega de documentación electoral en vehículos del PRI;
- ◇ Utilización de recursos públicos en favor de los candidatos del PRI;
- ◇ Ineficacia de los recursos jurídicos de la LOPPEEM;
- ◇ Imposibilidad jurídica de que sean revisadas las sentencias del Tribunal Estatal Electoral <improcedencia del amparo>; y,
- ◇ Ausencia de recurso legal contra la calificación de la elección por parte de la Comisión Estatal Electoral.

4.4.2.2.2 Informe inicial y observaciones finales del gobierno de México

El informe inicial del gobierno de México se presentó en febrero de 1992 y las observaciones finales el 30 de julio del mismo año, en dichos documentos se contraargumentó:

LA INCOMPETENCIA DE LA COMISION PARA CONOCER LA MATERIA DEL CASO

Se argumenta que aun cuando la *Comisión Interamericana* goza de competencia para promover la protección de los *derechos políticos* amparados por el artículo 23 de la *Convención Americana*, sin embargo, ningún artículo de la misma le otorga competencia para pronunciarse sobre los procesos electorales internos de los Estados Parte, ya que la calificación de tales procesos compete única y exclusivamente a los órganos internos legítimamente establecidos conforme al orden constitucional de cada Estado.

INADMISIBILIDAD POR EL NO AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS DE LA JURISDICCION INTERNA

El gobierno mexicano señaló que efectivamente, la LOPPEEM establece un sistema de medios de impugnación contra los actos y resoluciones de los organismos electorales.

Agregándose que el peticionario tenía a su disposición el recurso de **inconformidad** contra los actos previos a la jornada electoral, empero, solamente interpuso el recurso de queja, mismo que fue declarado improcedente por el Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral al ser notoriamente infundado.

Además, señaló que *aceptando sin conceder que la CIDH fuese competente o que el quejoso hubiera agotado los recursos de jurisdicción interna, el Gobierno de México* contraargumentaba AD CAUTELAM sobre todos y cada uno de los hechos supuestamente violatorios, demostrando que no se caracterizaba violación alguna a los derechos humanos definidos en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* ni en ningún otro instrumento internacional de protección a estos derechos. Afirmando que *el quejoso no aportó, prácticamente, ningún elemento probatorio para corroborar sus afirmaciones.*

Así las cosas, el gobierno de México precisó lo siguiente:

- Por lo que toca a la sustitución ilegal de funcionarios de casilla, el quejoso no acreditó ni aportó indicios que permitieran determinar quienes fueron los funcionarios supuestamente sustituidos; la misma circunstancia operó para la supuesta reubicación ilegal de casillas;
- Respecto a la acusación de que no se contó con el mobiliario adecuado que asegurara la privacidad en la emisión del sufragio, se contraargumentó que la Comisión Estatal Electoral aprobó el diseño de las mesas de votación con el consenso de los partidos políticos, incluido el del peticionario;
- En lo referente al bloqueo de actividades de supervisión a representantes de los partidos políticos, se presentaron las actas de todos y cada uno de los actos en que aquéllos intervinieron corroborando la legalidad, entre otras acciones,

de la impresión de la documentación electoral, su resguardo, etc. Se hicieron llegar a la Comisión fotografías, inclusive, de tales actos;

- En cuanto a las brigadas de votantes en favor del PRI, al robo de ánforas y a la supuestamente ilegal entrega de documentación electoral, se probó la eficiencia de la tinta indeleble, se demostró que no existió una sola denuncia penal por robo de ánforas y que la documentación electoral <según se hizo constar con las actas respectivas> fue repartida en autotransportes que pertenecen a la Comisión Municipal Electoral. Asimismo, tal entrega se llevó a cabo con la anuencia y supervisión de los partidos políticos, entre ellos el Partido Acción Nacional del cual fue candidato el quejoso;
- En relación a la utilización de recursos públicos en favor de los candidatos del PRI, se demostró que éstos son ejercidos conforme a la ley de ingresos y egresos autorizada por el Congreso del Estado, del cual forma parte el partido del quejoso. Además la denuncia no aportó ningún elemento probatorio de esta supuesta desviación de fondos;
- En lo tocante a la ineficacia de los recursos contenidos en la ley electoral local, pudo probarse que la improcedencia de los intentados por el quejoso obedeció, exclusivamente, a su impericia jurídica;
- El amparo, se indicó, sí puede ser interpuesto contra los actos de las autoridades electorales por efectos de violación a las garantías de audiencia y

legalidad <jurisprudencia número 88 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación>; y,

- En cuanto a la calificación de la elección por parte de la Comisión Estatal Electoral, México demostró la diferencia que existe entre un acto de autoridad que no es impugnabile por la naturaleza de lo que versa y una probable violación de derechos humanos. La calificación de la Comisión no es un acto que *per se* pueda violar derechos humanos.

4.4.2.3 Situación final

Luego de una audiencia concedida a México el día 4 de marzo de 1993 por parte de la *Comisión Interamericana*, se adoptó una resolución sobre este asunto y se preparó un informe confidencial para el gobierno de México. Este informe fue emitido el día 12 de marzo de 1993, realizando algunas recomendaciones en el sentido siguiente:

...la Comisión no entrará a calificar la veracidad o falsedad de las afirmaciones de hecho que sobre las alegadas irregularidades formularon las partes, lo que no implica un límite a sus conclusiones sobre la base de los elementos aportados, especialmente en relación con los recursos internos y los organismos electorales.

(...)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estima oportuno reiterar al Gobierno de México, su deber de adoptar disposiciones de derecho interno, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y legales, a fin de asegurar el

ejercicio pleno de los derechos políticos, en particular, en relación con la idoneidad de los recursos previstos por la legislación interna, a fin de que los ciudadanos de ese país puedan contar con recursos sencillos, rápidos y efectivos, despojados de rigorismos innecesarios que afectan su eficacia, en la protección de todos los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin distinción alguna;

Reiterar, asimismo, respecto a la conformación de los órganos electorales, la importancia que para las democracias representativas tiene el hecho de que las condiciones generales en que se desarrollen los procesos electorales garanticen a todas las agrupaciones que participan en ellos una situación equivalente.

En consecuencia, la Comisión solicita, al Gobierno de México, la adopción de las medidas pertinentes, y se pone a su disposición para cooperar con él en todo aquello que se necesario a fin de lograr los objetivos de la plena vigencia de los derechos políticos en ese país.

Una vez que el gobierno de México presentó ante la *Comisión Interamericana* su respuesta al informe confidencial 7/93, dicho órgano aprobó el 7 de octubre de 1993, en su sesión 1196ª, del 84 período de sesiones, el informe definitivo N° 14/93, estableciendo en sus conclusiones textualmente que:

Las reformas a las que hace referencia el Gobierno de México [a la LOPPEEM] tienen que ver con los siguientes temas: organismos electorales, financiamiento y padrón electoral, casillas, secciones y jornadas electorales, y sustanciación de recursos.

Concretamente los cambios legislativos que la CIDH estima relevante destacar en tanto representan avances, se refieren, en lo pertinente, a la creación de la figura de los "comisionados

ciudadanos" como integrantes de la Comisión Estatal Electoral y de las Comisiones Distritales y Municipales Electorales; a la publicidad de los actos de autoridades electorales a través de los medios de comunicación masiva; y a la adopción de medidas tendientes a mejorar los aspectos logísticos de las jornadas electorales, tales como la ubicación de las casillas, principalmente.

La Comisión reconoce satisfactoriamente estos avances y confía en que la totalidad de sus recomendaciones a las autoridades de ese país se implementen a través de la continuación de este proceso de evolución legislativa, tendiente a garantizar plena y eficazmente los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos, reconocidos en la Convención Americana.

Cabe señalar que la exposición que el gobierno mexicano plasmó en su documento de respuesta al informe 7/93, sobre las reformas y adiciones a la LOPPEEM, resultó de gran importancia, toda vez que ello fue determinante para modificar su sentido y hacer que la Comisión Interamericana reconociera expresamente en su informe definitivo los avances alcanzados a nivel legislativo en materia político-electoral.

4.4.3 Descripción del caso 10.957

4.4.3.1 Asunto:

Totalmente concluido mediante Resolución No. 27/92 emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos favorable al Gobierno de México.

Denuncia de fecha 17 de octubre de 1991 ante la *Comisión Interamericana* contra el gobierno de México.

QUEJOSO: C. Luis Sánchez Aguilar, Presidente de la organización política denominada "*Partido Socialdemócrata*" (PSD).

Violaciones a la Convención Americana sobre Derechos Humanos aducidas:

- ⊖ La libertad de asociación <artículo 16>;
- ⊖ Derechos políticos <artículo 23>.

4.4.3.2 Características

4.4.3.2.1 Denuncia y réplica del peticionario

El quejoso denunció ante la *Comisión Interamericana*, la resolución de fecha 22 de enero de 1991, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral que niega el registro condicionado de su partido <PSD>. Asimismo, se impugna la resolución de fecha 9 de febrero de 1991, pronunciada por el Tribunal Federal Electoral, que desecha de plano el recurso de apelación que se interpuso con motivo de la negativa anterior.

Son causas de las supuestas violaciones:

- Que las autoridades electorales le negaron al PSD injustamente, el registro condicionado para participar como partido político en las elecciones de 1991, toda vez que cumplía con los requisitos legales exigidos por la ley para la obtención de tal registro;
- Que se rechazó arbitrariamente el recurso de apelación interpuesto contra la decisión que le negó el registro condicionado al PSD, impidiéndole gozar de su derecho de asociación política;

4.4.3.2.2 Informe inicial y observaciones finales del Gobierno de México

El informe inicial del Gobierno de México se presentó el 17 de enero de 1992 y las observaciones finales el 4 de agosto del mismo año, en tales documentos se contraargumentó:

INADMISIBILIDAD POR EL NO AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS DE JURISDICCIÓN INTERNA

En efecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales <COFIPE> contempla un sistema de recursos que garantiza a los ciudadanos y a los partidos políticos la cabal protección de sus derechos políticos. De entre tales recursos se consigna el de apelación, cuyo objeto consiste en impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión o contra actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

México argumentó que debiéndose interponer el recurso de apelación dentro de los tres días contados al día siguiente en que se tenga conocimiento o se hubiere notificado el acto o la resolución que se recurra, el peticionario lo interpuso dos días después de vencido el término de ley, motivo por el cual fue desechado por el Tribunal Federal Electoral, declarándolo notoriamente improcedente.

En tal sentido, la resolución del Tribunal Federal Electoral no se pronunció sobre derechos políticos, sino únicamente sobre el incumplimiento de una

formalidad procesal, por lo que es lógica y jurídicamente imposible que tal resolución sea violatoria de derechos políticos.

Esta situación procedimental en nuestro sistema jurídico, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, puede ser impugnada en última instancia a través del juicio de amparo, atendiendo al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de que aquél sí procede, aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto reclamado pudiera entrañar la violación de garantías individuales.

SOBRE LA VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN

DE JURISDICCION INTERNA

Se estableció que aceptando sin conceder que el quejoso hubiera agotado en tiempo y forma los recursos de jurisdicción interna, el gobierno de México contraargumentaba AD CAUTELAM acerca de la validez y juridicidad de la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral que declara improcedente otorgar a la organización denominada "*Partido Socialdemócrata*" el registro condicionado como partido político.

Así las cosas, el gobierno de México precisó lo siguiente:

- Se demostró que en sus documentos básicos, no se determinan ninguna clase de medidas que aseguren, por parte de la organización "*Partido Socialdemócrata*", la formación político-democrática de sus militantes que, puntualmente, exige la ley;

- Se probó que en los Estatutos sólo se garantizan, parcialmente, los derechos políticos de sus militantes que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales exige, ya que en la forma en que tales Estatutos pretenden cumplir con la exigencia de la delegación o representación política, se estaría obligando a que, a una Asamblea Nacional, tuvieran que concurrir todos y cada uno de sus militantes o procuradores, haciendo prácticamente imposible la representación y manifestación política de las células partidistas de todos los niveles, diluyendo ésta en la mera participación personal;
- Se señaló que tampoco se detallan, conforme a los términos del artículo 27.1, inciso c) del COFIPE, ni los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos de un partido, ni las facultades y obligaciones de éstos;
- Se confirmó que los Estatutos del PSD adolecen de un sistema de sanciones y medios de defensa que asegure a sus militantes justicia y legalidad en el procedimiento sancionador de sus órganos competentes, como lo exige el inciso g), del párrafo 1, artículo 27 del COFIPE; y,
- Finalmente, se acreditó que lo reclamado por el quejoso como una violación a su derecho de asociación, no es sino una serie de restricciones previstas por la ley al ejercicio de tal derecho, por virtud de necesidades propias de una sociedad democrática, y como protección de los derechos y libertades de los propios militantes de esa organización.

4.4.3.3 Situación final

En fecha 28 de septiembre de 1992, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó el Informe No. 27/92 relativo al presente caso, que en sus partes conducentes concluye:

- Con base en el análisis antes efectuado, y en los documentos legales y fácticos con que contó, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decide declarar inadmisibles la petición presentada por el Ing. Luis Sánchez Aguilar, según lo previsto en el Art. 47.a de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que la interposición de los recursos de jurisdicción interna no fue oportunamente intentada por el peticionario, quien, pese a existir un plazo legalmente establecido para tal efecto, dejó pasar el término sin recurrir y acudió posteriormente en procura de la restauración de sus derechos, presuntamente vulnerados.
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos no entrará a pronunciarse sobre el fondo del asunto y, en consecuencia, no procede a calificar la validez de las razones esgrimidas por el reclamante al denunciar que le fue injustamente negado el Registro Condicional solicitado por las razones expresadas en el numeral anterior.

4.5 Protección de los derechos políticos

<derecho al sufragio>

en el sistema jurídico mexicano

Antes de analizar la normatividad vigente sobre la materia electoral y, particularmente, en el ámbito de la protección del derecho al sufragio, resulta conveniente llevar a cabo un repaso histórico general, que nos brinde los elementos mínimos sobre su evolución legislativa, a partir del nacimiento de México como Estado independiente.

4.5.1 La legislación electoral mexicana: del movimiento independentista al inicio del proceso de transición política <1810-1989>

Se puede afirmar que *el sufragio* nace con el movimiento de independencia que se inicia en 1810. Su expresión *de facto* se da por primera vez, en forma plebiscitaria, en los campos de Celaya, el 21 de septiembre de ese año, cuando aproximadamente cincuenta mil hombres eligen a Don Miguel Hidalgo y Costilla como capitán general del ejército insurgente y primer jefe de gobierno con el título de Protector de la Nación y, varias semanas después, aclamado como Generalísimo en Acámbaro, Guanajuato; elección que fue legitimada por los ayuntamientos de las ciudades y villas por donde sigue su camino. Posteriormente, *el sufragio* se ejerce tanto para formar el Primer Congreso Constituyente que se instala en septiembre de 1813 en Chilpancingo, como para

nombrar a Don José María Morelos generalísimo “*en quien se deposita el ramo ejecutivo de la administración pública*”.²⁶

A partir de entonces y durante las diversas etapas históricas del siglo XIX, *el sufragio* se inserta formalmente a nuestro sistema jurídico, bajo diferentes modalidades de elecciones indirectas.²⁷

4.5.1.1 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana <1814>

Este documento que resulta fundamental dentro de la historia del constitucionalismo mexicano y que tiene como antecedente inmediato a la Constitución de Cádiz, establecía una elección indirecta en tercer grado para los diputados al *supremo congreso*.²⁸ Éste a su vez, tenía asignada la facultad para elegir tanto a los miembros del *supremo gobierno* como del *supremo tribunal de justicia*.

²⁶ Acta de la elección de Morelos como generalísimo y encargado del Poder Ejecutivo, “por uniformidad de sufragios” del cuerpo de oficiales, de coronel para arriba; elección confirmada por el Congreso Constituyente en sesión del 15 de septiembre de 1813.

²⁷ La legislación electoral mexicana encuentra inicialmente su fuente de inspiración en la Constitución de Cádiz. En dicho documento, el proceso de elección se efectuaba a partir de circunscripciones territoriales, coordinadas por el factor religioso, al grado de que se consideraba como célula del proceso a la “*parroquia*”, siendo presididas las juntas de parroquia por el jefe político o el alcalde de la ciudad, villa o aldea, con asistencia del cura párroco, para mayor solemnidad del acto. Bajo este esquema, la base de la división territorial para efectos electorales consistía básicamente en la *parroquia*, juntas de partido y juntas de provincia, estas últimas elegían finalmente a los representantes diputados ante las Cortes de España.

²⁸ Se elegía uno por cada provincia reconocida, a saber: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tépam, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo reino de León.

En la elección indirecta de tercer grado, los ciudadanos votaban en juntas de parroquia <elecciones primarias>,²⁹ en las cuales se elegía, por mayoría simple, con intervención de la suerte en casos de empate y por voto público, a un elector de partido, a fin de que se trasladara a la cabecera del lugar y participara en las reuniones electorales secundarias. Éstas, a su vez, elegían de entre los electores, por mayoría absoluta de votos e intervención de la suerte en caso de empate, al elector de partido, para que los representara ante las juntas electorales de provincia.³⁰ El nuevo elector viajaba a la capital provincial, provisto del testimonio del acta de elección realizada en cada partido, a fin de elegir en esta elección terciaria, conforme al mismo procedimiento de la elección secundaria, al diputado que debía representar a la provincia ante el *supremo congreso*.

4.5.1.2 *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos <Decreto del 4 de octubre de 1824>*

El Segundo Constituyente³¹ de nuestra recién independizada Nación, inició el debate sobre el Proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos

²⁹ Las *juntas electorales de parroquia* se formaban de ciudadanos con derecho a sufragio <en ejercicio de sus derechos y edad mínima de dieciocho años o antes si se casaren> domiciliados y residentes en el territorio de la respectiva feligresía.

³⁰ Las *juntas electorales de partido* se integraban de los electores parroquiales congregados en la cabecera de cada subdelegación o en otra población que designara el juez.

³¹ Las "*Bases para las elecciones del Nuevo Congreso*" del 17 de junio de 1823, establecían: "*El soberano congreso constituyente mexicano es la reunión de los diputados que representan la nación, elegidos por los ciudadanos...*" (artículo 2); "*Para la elección de diputados se celebrarán juntas primarias, secundarias y de provincia*" (artículo 12); "*Las juntas primarias se compondrán de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de 18 años, avecindados y residentes en el territorio del respectivo ayuntamiento*" (artículo 14); "*Tienen derecho de votar en las juntas populares los hombres libres nacidos en el territorio mexicano, los avecindados en él, que adquirieron éste y otros derechos a consecuencia de las estipulaciones de Iguala y Córdoba, confirmadas por el congreso, los que hayan obtenido carta de ciudadano, si reúnen las demás condiciones que exige esta ley.*" (artículo 15); "*Se celebrarán las juntas primarias en toda población que llegue a quinientas personas...*" (artículo 18); "*Se procederá al nombramiento de electores primarios, eligiendo uno por cada cien vecinos o por cada quinientos habitantes de todo sexo y edad*" (artículo 28). Las juntas secundarias o de partido "*se compondrán de los electores primarios congregados en las cabezas de los*

Mexicanos el 10. de abril de 1824, siendo sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre del mismo año. En dicho documento constitucional se consigna que la base general para el nombramiento de diputados sería la población, conforme a la cual se elegiría un diputado por cada ochenta mil *almas* o fracción que excediere de la mitad. Asimismo, se precisaba que el Estado que no tuviere dicha población, nombraría un diputado; y el territorio con más de cuarenta mil habitantes nombraría igualmente un diputado que tendría voz y voto en la formación de leyes y decretos.

Cabe destacar que la Constitución de 1824 establece que *“las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los Estados, a las que también les corresponde reglamentar las elecciones”*³² conforme a los principios que se establecen en la propia Constitución. Asimismo, se determina como fecha para el nombramiento de diputados en todos los Estados y territorios de la federación³³ el primer domingo de octubre

*partidos, a fin de nombrar electores que en las capitales de provincia han de elegir a los diputados”(artículo 40); “por cada veinte electores primarios de los que se nombraron en todos los pueblos del partido, se elegirá un secundario” (artículo 42); “...los electores primarios nombrarán a los secundarios de uno en uno, por escrutinio secreto mediante cédulas” (artículo 50); “Concluida la votación, el presidente, secretarios y escrutadores examinarán los votos, y se habrá por electo el que haya reunido a lo menos la mitad y uno más de los votos y el presidente publicará cada elección. Si ninguno hubiere reunido la pluralidad absoluta de votos los dos en quienes haya recaído el mayor número, entrarán a segundo escrutinio, quedando electo el que reúna el número mayor, y en caso de empate decidirá la suerte”(artículo 51). Las juntas de provincia “se compondrán de los electores secundarios de toda ella, congregados en la capital a fin de nombrar diputados” (artículo 56); “...los electores nombrarán a los diputados de uno en uno, diciendo al secretario en voz baja el nombre de cada persona, y el secretario a presencia del elector lo escribirá en una lista...” (artículo 63); “Concluida la votación, los escrutadores, con el presidente y secretarios, harán el escrutinio de los votos, y se publicará como elegido aquel que haya reunido, a lo menos la mitad y uno más. Si ninguno se hallare con la pluralidad absoluta, se hará segunda votación sobre los dos que hayan reunido mayor número y quedará elegido el que obtenga la pluralidad. En caso de empate decidirá la suerte, y concluida la elección se publicará por el presidente.” (artículo 64). Antonio García Orozco: **Legislación Electoral Mexicana: 1812-1988**; tercera edición, Diario Oficial, Secretaría de Gobernación, México, 1973, pp. 154, 155, 156.*

³² Cfr. Felipe Tena Ramírez: **Leyes Fundamentales de México**; Porrúa, México, 1994, p. 57.

³³ Las partes de la federación son: el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el

del año anterior a la renovación de la Cámara de Diputados, a través de la celebración de una *elección indirecta*.

Respecto al nombramiento de los miembros que integrarían la Cámara de Senadores, del titular del Poder Ejecutivo de la federación, de los ministros y del fiscal de la Corte Suprema de Justicia, se confiere dicha facultad a la legislatura de los Estados.³⁴

4.5.1.3 *Las siete leyes fundamentales <1836>*

Por disposición constitucional se establecía como un derecho de los ciudadanos mexicanos, votar para todos los cargos de elección popular directa (Cámara de Diputados y juntas departamentales). Sin embargo, cabe hacer notar que la calidad de ciudadano se adquiría cuando, además de ser mexicano, se tenía una renta anual de al menos cien pesos, procedente de capital fijo, industria o trabajo personal *honesto y útil a la sociedad*; o cuando se obtenía carta especial de ciudadanía del congreso general.

de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas, el territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México; además de Tlaxcala, cuyo carácter se fijaría por una ley constitucional. Cfr. *Ibid.*, p. 61.

³⁴ El Senado se integraba con dos senadores por cada Estado, los cuales se elegían a mayoría absoluta de votos y renovados por mitad de dos en dos años. Para elegir al presidente, la legislatura de cada Estado a mayoría absoluta de votos designaba a dos individuos, de los cuales, uno por lo menos, no debería ser vecino del Estado que elige; el que reuniera la mayoría absoluta de votos sería el presidente. Si dos candidatos obtuvieran dicha mayoría, fungiría como presidente el que tuviera más votos, quedando el otro de vicepresidente. En caso de empate con la misma mayoría, procedería la Cámara de Diputados a elegir tanto al presidente como al vicepresidente; así como también cuando ninguno hubiere reunido la mayoría absoluta de votos de las legislaturas, caso en el cual considerarían a los que tuvieren mayor número de sufragios. La elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia se verificaba en un mismo día por las legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos. Cfr. *Ibid.*, p. 123.

La Constitución de 1836 llamada de las siete leyes del régimen centralista, lejos de seguir avanzando en el método para la elección de los poderes federales, así como en las cualidades de los electores, significó un retroceso en ambos aspectos.³⁵ En efecto, en la Segunda ley constitucional, se prescribe la organización de un supremo poder conservador³⁶ depositado en cinco individuos que se elegían por las juntas departamentales.³⁷ La Cámara de Senadores se integraba de veinticuatro miembros que eran elegidos por la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia, cada uno de dichos órganos elegía a mayoría absoluta de votos un número de individuos igual a la integración del Senado, de entre los cuales harían los nombramientos las juntas departamentales. Por lo que respecta al titular del supremo poder ejecutivo, este se elegía por la junta del consejo³⁸ y ministros, el senado y la Corte de Justicia, quienes elaboraban una lista de tres individuos

³⁵ En junio 23 de 1835, se publicó una convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso General, en la cual se señalaba que las sesiones se abrirían el 19 de julio del propio año, a fin de resolver "*las públicas manifestaciones sobre cambio de la forma actual de gobierno*". Ello sin duda, contravenía lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución de 1824, que a la letra decía: "*Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados*". Finalmente, el Congreso General expidió una ley el 9 de septiembre, declarándose Congreso Constituyente investido para variar la forma de gobierno. Cfr. Manuel Dublán y José María Lozano: **Legislación mexicana, tomo III**; México, 1876, p. 71.

³⁶ Algunas de las facultades de este supremo poder eran las siguientes: Declarar la nulidad de una ley o decreto; declarar la nulidad de los actos del poder ejecutivo; declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia; cuando estos fuesen contrarios a la Constitución y cuando fuese solicitado por los otros poderes. Artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional, diciembre 29 de 1836.

³⁷ La República se divide en Departamentos, éstos en distritos y, a su vez, los distritos en partidos. El territorio mexicano se divide en tantos Departamentos cuantos eran los Estados, con las variaciones siguientes: El que era Estado de Coahuila y Tejas, se divide en dos Departamentos, cada uno con su respectivo territorio; Nuevo México será Departamento; las Californias Alta y Baja serán un Departamento; Aguascalientes será Departamento con su actual territorio; el territorio de Colima se agrega al Departamento de Michoacán; el territorio de Tlaxcala se agrega al Departamento de México; la capital del Departamento de México es la ciudad de ese nombre. Ley sobre División del Territorio mexicano en Departamentos, diciembre 30 de 1836.

³⁸ El consejo de gobierno se integraba por trece consejeros, de los cuales dos serían eclesiásticos, dos militares y el resto, de las demás clases sociales. El congreso formaba una lista de treinta y nueve individuos, de los cuales el Presidente de la República elegía los trece consejeros. Las posteriores vacantes serían cubiertas a propuesta de una terna del Senado. Artículo 21 de la Cuarta Ley Constitucional "Organización del supremo poder ejecutivo", del 29 de diciembre de 1836.

cada uno, de las cuales designaba tres la Cámara de Diputados, remitiendo dicha propuesta a las juntas departamentales para la correspondiente elección del presidente de la República.³⁹

La base para la elección de diputados es la población. Se elige un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes y por cada fracción de ochenta mil. Los Departamentos que no tuvieran ese número, deberían elegir también un diputado. La Cámara de Diputados se renovaría por mitad cada dos años⁴⁰ y se establece que una ley particular establecería el modo y forma de dichas elecciones, así como las cualidades de los electores.

La Ley sobre elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales (30 de noviembre de 1836) señala en su título denominado *Elecciones primarias o de compromisarios*, lo siguiente: los ayuntamientos o autoridades municipales formarán por medio de comisionados vecinos de las secciones en que se dividen los mismos, padrones de las personas que habiten en ellas y tengan derecho de votar,⁴¹ a los cuales se les entregará una boleta para que puedan sufragar;

³⁹ Las juntas departamentales se integraban por siete individuos que serían elegidos por los mismos electores que nombrarían a los diputados para el Congreso. Artículos 9 y 10 de la Sexta Ley Constitucional "División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos", del 29 de diciembre de 1836.

⁴⁰ El número total de Departamentos se dividía en dos secciones proporcionalmente iguales en población: el primer bienio nombraría sus diputados una sección, y el siguiente la otra. Las elecciones de diputados se llevaban a cabo el primer domingo de octubre del año anterior a la renovación. Artículos 3 y 4 de la Tercera Ley Constitucional "Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes", del 29 de diciembre de 1836.

⁴¹ "Deberá darse boleta a los que tengan una renta anual a lo menos de cien pesos, procedente de capital fijo o moviliario, o de trabajo personal, honesto y útil a la sociedad, que sean vecinos del Departamento y residentes en el lugar a que pertenece la sección, por espacio de un año cumplido; y además, tengan alguna de las cualidades siguientes: I. Que sean nacidos en el territorio de la República, de padres mexicanos por nacimiento o por naturalización; II. Que hayan nacido en país extranjero de padres mexicanos por nacimiento, si al entrar en el derecho de disponer de sí, avisaron que se resolvían a venir a fijarse en la República, y lo ejecutaron así dentro del año después de haber dado el aviso; III. Que hayan nacido en

concluida la eleccion se llevara a cabo por la junta electoral el cómputo de los votos y quedará electo compromisario de la seccion, el individuo que haya reunido mayor número, en caso de empate, decidirá la suerte. Las elecciones secundarias se llevarán a cabo con la reunion de los compromisarios presididos por la autoridad política del Partido; nombrarán por escrutinio secreto un elector de Partido por cada *diez mil almas* o fraccion que exceda de la mitad. Posteriormente, los electores nombrados se presentarán en la capital del Departamento, a efecto de llevar a cabo por escrutinio secreto y a pluralidad de votos (en caso de empate, decidirá la suerte), la eleccion de diputados para el congreso, que corresponden al Departamento, mediante cédulas que depositará cada elector en un vaso puesto para tal propósito. En los mismos términos, se celebra la eleccion de los diputados para la junta departamental.

4.5.1.4 Bases de Organización Política de la República

Mexicana y Decreto para celebrar elecciones <1843>

Las Bases Orgánicas de 1843 reiteraron la organizacion del Estado mexicano en República centralista, conservando la division territorial establecida en 1836 y suprimiendo el Supremo Poder Conservador. Se reiteró también la existencia de un Consejo de Gobierno integrado por diecisiete vocales nombrados por el Presidente y perpetuos en su cargo. Se consigna a nivel constitucional, como

territorio extranjero de padre mexicano por naturalización, que no haya perdido esta cualidad, si practicaron lo prevenido en el párrafo anterior; IV. Que habiendo nacido en el territorio de la República, de padre extranjero, hayan permanecido legalmente en él hasta la época de disponer de sí, y dado al entrar en ella el referido aviso; V. que no nacidos en él, estuvieren fijados en la República cuando ésta declaró su independencia, juraron la acta de ella, y hayan continuado residiendo aquí; VI. Que nacidos en territorio extranjero, pero introducidos legalmente después de la independencia, hayan obtenido carta de naturalización con los requisitos que prescriben las leyes. (artículo 5 de la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que compongan las Juntas Departamentales).

una de las obligaciones de los ciudadanos,⁴² la de votar en las elecciones populares.

La Cámara de Senadores se integraba por setenta y tres individuos, los cuales se elegían de la siguiente manera: dos tercios por las asambleas departamentales; y el otro tercio, por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.⁴³

El titular del Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado que se denominaría presidente de la República y duraría en el cargo cinco años. Su elección corresponde a las asambleas departamentales, por mayoría de votos que calificarán las cámaras.⁴⁴ La Corte Suprema de Justicia se integra de once ministros y un fiscal, los cuales se eligen por las asambleas departamentales, y computándose los votos por las cámaras.⁴⁵

⁴² Son ciudadanos los mexicanos que hayan cumplido dieciocho años, siendo casados, y veintiuno si no lo han sido y que tengan una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto. A partir de 1850, para la adquisición de los derechos políticos, además de la renta anual, se requería saber leer y escribir. Artículo 18 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana del 12 de junio de 1843.

⁴³ Las asambleas departamentales elegirán a los senadores, nombrando cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios, comerciantes y fabricantes. La elección de los demás se asignaba a personas que habían ejercido alguno de los cargos siguientes: presidente o vicepresidente de la República, secretario de despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo Estado o Departamento por más de un año, senador al congreso general, diputado al mismo en legislaturas, antiguo consejero de gobierno, obispo o general de división. La Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, postularán sujetos que se hayan distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar o eclesiástica. *Ibid.*, artículos 39 y 40.

⁴⁴ Cada asamblea departamental, el primero de noviembre anterior al año de renovación del presidente de la República, por mayoría de votos, sufragará por una persona que reúna las calidades requeridas para el cargo. El acta de esta elección se remite a la Cámara de Diputados, y en su receso, a la diputación permanente. El día 2 de enero del año de renovación, se reúnen las dos cámaras para proceder a abrir los pliegos, computarán los votos y calificarán las elecciones, declarando presidente electo al que haya reunido mayoría absoluta de sufragios. Si no hubiere mayoría absoluta, las cámaras elegirán presidente de entre los que tuvieren mayor número de votos. *Ibid.*, artículos 158, 159, 160 y 161.

⁴⁵ *Ibid.*, artículo 166.

Los diputados se eligen por los Departamentos a razón de uno por cada setenta mil habitantes, o fracción que excediera de treinta y cinco mil; aun en los Departamentos que no tengan ese número, se elegirá un diputado. Para efectos electorales, todas las poblaciones de la República se dividían en secciones de quinientos habitantes, a fin de llevar a cabo las juntas primarias. Los ciudadanos votarían por medio de boletas, un elector por cada quinientos habitantes, eligiéndose un elector aun en las poblaciones que no llegaban a dicho número. Los electores primarios nombrarían a los secundarios que formarían el colegio electoral del Departamento, sobre la base de un elector secundario por cada veinte de los primarios. Finalmente, el colegio electoral procede a la elección tanto de diputados al congreso como de vocales de la respectiva asamblea departamental.⁴⁶

Durante este período se emitió el 19 de junio de 1843, el “*Decreto que declara la forma y días en que deben verificarse las elecciones para el futuro Congreso*”, en el cual se consignaba expresamente las cualidades requeridas para ser elector primario, a saber: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, ser residente en las secciones que se han nombrado y no ejercer jurisdicción contenciosa.⁴⁷

El 6 de agosto de 1846 se publica la “*Convocatoria que reforma la del 17 de junio de 1823*”, en la cual se señala que *por cada cincuenta mil almas, se elegirá un diputado*, o en su caso, por una fracción que llegue a la mitad. Al

⁴⁶ Artículos 147, 148 y 149. Ibid.

⁴⁷ Antonio García Orozco: op. cit., p. 169.

efecto, se establece la celebración de elecciones a través de juntas primarias, secundarias y de Departamento.⁴⁸

Las juntas primarias se integraban de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de dieciocho años, avecindados y residentes en el territorio del respectivo Ayuntamiento o Juzgado de Paz. Se les asignaba el derecho de votar en las juntas populares a los hombres libres nacidos en el territorio mexicano, los avecindados en él, que adquirieron éste y otros derechos como consecuencia de las estipulaciones de Iguala y Córdoba, confirmadas por el Congreso, los que hubieren obtenido carta de ciudadanos, si reunían las demás condiciones exigidas por la ley.

Las juntas secundarias o de partido se integraban de electores primarios congregados en la cabeza de los partidos, a fin de nombrar electores que en las capitales de Departamento hubiesen de elegir a los diputados. Por cada veinte electores primarios se elegía un secundario, por escrutinio secreto, mediante cédulas.

Las juntas de Departamento congregaban en su respectiva capital, a los electores secundarios, a fin de nombrar diputados. Éstas eran presididas por el gobernador y, al término de dichas elecciones, la misma junta electoral renovaría en su totalidad las asambleas departamentales.

⁴⁸ Los Departamentos son: Aguascalientes, Californias Alta y Baja, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León-México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tejas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

El 17 de octubre de 1855 se publica la “*Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente*”, en el cual se expresa que “*se convoca a un congreso extraordinario, para que constituya libremente a la Nación bajo la forma de República democrática representativa*”.

Conforme al antedicho documento, la base de la representación nacional sería la población y se procedería a elegir un diputado *por cada cincuenta mil almas* o fracción que exceda de la mitad. En los Estados y territorios⁴⁹ donde la población fuere menor que la señalada, se nombraría sin embargo un diputado. Igualmente se establece que para la elección de diputados se celebrarían juntas primarias, secundarias y de Estado. Se establecían como cualidades para tener derecho al voto en las juntas primarias, ser nacido en la República y ciudadano conforme a la ley.

4.5.1.5 Constitución Política de la República

Mexicana y Ley Orgánica Electoral <1857>

Se establece en la Carta Fundamental como una prerrogativa y, a la vez, una de las obligaciones de los ciudadanos, votar en las elecciones populares, en el distrito que le corresponda, adquiriendo dicha calidad, los mexicanos que

⁴⁹ “*Los Estados y Territorios que deben nombrar representantes son: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis, Sinaloa, Sonora, Sierra Gorda, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Isla del Carmen y Zacatecas*”. Artículo 4 de la *Convocatoria a la Nación para la elección de un Congreso Constituyente, del 17 de octubre de 1855*. Cfr. Antonio García Orozco: op. cit., p. 186.

cumplieran dieciocho años siendo casados o veintiuno en caso de no serlo y tuvieran un modo honesto de vivir.⁵⁰

El poder legislativo se deposita en una asamblea denominada Congreso de la Unión, el cual se integra por representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos. Al efecto, se nombra un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por una fracción que exceda de veinte mil; sin embargo, el territorio en que la población sea menor nombrará también un diputado. La elección para diputados es indirecta en primer grado y en escrutinio secreto.

El Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Su elección es indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, durando en el cargo cuatro años.

Por lo que respecta al poder judicial, se integra de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, quienes durarán en su cargo seis años y su elección será indirecta en primer grado.

En la *Ley Orgánica Electoral* del 12 de febrero de 1857, se establece que los “*Gobernadores de los Estados, el del Distrito Federal y los jefes políticos de los Territorios, dividirán las demarcaciones de su respectivo mando, en distritos electorales numerados, que contengan cuarenta mil habitantes...*”. Por su

⁵⁰ Artículos 34, 35 y 36 de la **Constitución Política de la República Mexicana sobre la indestructible base de su legítima independencia**, proclamada el 16 de septiembre de 1810, y consumada el 27 de septiembre de 1821.

parte, los ayuntamientos procederán a dividir sus municipios en secciones, también numeradas, de quinientos habitantes de todo sexo y edad para que se nombre un elector por cada una, a través de boletas electorales en mesas instaladas al efecto. Las juntas electorales de distrito se integran de los electores de las secciones, congregados en las cabeceras de los distritos electorales respectivos, quienes procederán a nombrar de entre sus miembros, por escrutinio secreto, mediante cédulas, un presidente, dos escrutadores y un secretario, siendo presididas por la primera autoridad política local.

Igualmente se dispone que cada junta electoral de distrito nombrará un diputado propietario y un suplente, por escrutinio secreto y por medio de cédulas. Si ningún candidato hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos, se repetirá la elección entre los dos que obtuvieron más número, quedando electo el que reuniera dicha mayoría. Cuando en los escrutinios resulte empate o igualdad de votos entre dos candidatos, se repetirá la votación y, subsistiendo el empate, decidirá la suerte quien deba ser electo.

Una vez concluido el proceso anterior para la elección de diputados, cada junta de distrito electoral se reunirá nuevamente a fin de elegir por escrutinio secreto, mediante cédulas, una persona para presidente de la República. Enseguida, se procederá a nombrar tanto al presidente de la Suprema Corte de Justicia como a los magistrados que la integran, esto es, diez propietarios (si es el caso), cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

El 14 de agosto de 1867, se emite la *Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes*, con el objeto de que el pueblo mexicano “con arreglo a la ley orgánica electoral del 12 de febrero de 1857, proceda a las elecciones de diputados al Congreso de la Unión, de presidente de la República y de presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia”. Conforme a este documento, se llevarían a cabo elecciones primarias y de distrito en los Estados y Territorios de la Nación mexicana. En la antedicha convocatoria se establece que el Poder Legislativo de la Federación se depositará en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones de ese poder.⁵¹

Conforme a la *Ley Electoral* del 18 de diciembre de 1901, la renovación de los poderes federales se llevará a cabo mediante elecciones primarias y de distrito cada dos años. Al efecto, la República se dividirá en distritos electorales con base en el censo general que se verifica cada diez años. Una vez publicada la circunscripción que comprende cada uno de los distritos electorales, los ayuntamientos deberán proceder a dividir sus municipios en secciones de quinientos habitantes de todo sexo y edad, para nombrar un elector por cada una. Los electores designados por las secciones se presentarán en la cabecera del distrito electoral <constituyendo así los colegios electorales>, a efecto de llevar a cabo la elección de un diputado propietario y uno suplente y, enseguida, un senador propietario y uno suplente.⁵² Posteriormente, cada junta de distrito

⁵¹ El 15 de diciembre de 1874 se publica el *Decreto sobre Elección de Senadores*, en el que se establece que una vez concluido el nombramiento de diputados en los colegios electorales, procederán a votar un senador propietario y un suplente que representen al Estado, por escrutinio secreto y en la misma forma y términos que la de diputados. Cfr. Antonio García Orozco: op. cit., p. 202.

⁵² “Luego que la Legislatura de un Estado reciba los expedientes de los colegios relativos a la elección de senadores, los pasará a una comisión escrutadora que rendirá dictamen, declarando electos a los que hayan obtenido mayoría absoluta de sufragios... Si no hubiere habido más que mayoría relativa, la legislatura

electoral nombrará por escrutinio secreto mediante cédulas, una persona para presidente de la República y, en su caso, si corresponde renovación de magistrados de la Suprema Corte de Justicia <quince en total>, se procederá a la elección de los mismos.

La *Ley Electoral* del 19 de diciembre de 1911, establece elecciones primarias y definitivas a través de colegios electorales, para la renovación de los poderes federales. Para tal efecto, la República se dividirá cada dos años, en distritos electorales y en colegios municipales sufragáneos. Cada distrito deberá comprender una población de sesenta mil habitantes o fracción que exceda de veinte mil. Los Estados de la Federación y el Distrito y Territorios Federales se dividirán en tantos colegios municipales sufragáneos cuantas municipalidades haya al tiempo de hacerse la división electoral. Cada ayuntamiento dividirá su municipalidad en secciones numeradas progresivamente, las que deberán comprender de quinientos a dos mil habitantes, correspondiendo un elector por cada quinientos habitantes.⁵³ Una vez realizadas las elecciones primarias, los electores de cada colegio municipal procederán mediante cédulas, a la elección de un diputado propietario y un suplente por el distrito electoral a que corresponda la municipalidad, de entre los candidatos registrados por los partidos políticos y aquellos que se han presentado de manera independiente. Concluida la elección de diputados, los colegios municipales sufragáneos procederán a realizar en actos sucesivos y separados la elección de senadores, de

elegirá entre los que la hubieren obtenido..." Artículo 50 de la Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901. Cfr. Ibid., p. 207.

⁵³ "...los partidos políticos registrados en un distrito electoral, deberán inscribir ante el presidente municipal respectivo, el nombre de sus candidatos para electores en las diversas secciones que compongan el distrito electoral." Artículo 25 de la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911. Cfr. Ibid., p. 209.

Presidente y Vicepresidente de la República y de ministros de la Suprema Corte de Justicia.

De esta breve visión histórica legislativa en materia político-electoral <que comprende un siglo>, se puede apreciar cómo se fue construyendo de manera incipiente el esquema sustantivo y procesal del derecho electoral mexicano, el cual tiene como propósito fundamental garantizar la celebración de los procesos electorales y el ejercicio de los derechos político-ciudadanos, estos últimos como medio idóneo de expresión de la voluntad popular. Tales principios e instituciones electorales se plasman en la Carta Fundamental creada por el constituyente de 1917 y, se desarrollan de manera paulatina, fundamentalmente, en las dos últimas décadas del siglo veinte.

4.5.1.6 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <1917>

En 1916 a través del decreto expedido por don Venustiano Carranza, se convocó a elecciones para un congreso constituyente, mismo que tendría a su cargo la discusión y aprobación de un nuevo texto constitucional, que a la postre fue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, Carta Magna que actualmente nos rige y contiene como preceptos básicos: las garantías individuales y sociales, soberanía popular, división de poderes y forma de gobierno representativo, democrático y federal.

Las cualidades para adquirir la ciudadanía y los derechos políticos estaban consignados en los artículos 34, 35 y 36 constitucionales, los cuales a la letra prescribían: “*son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido dieciocho años, siendo casados o veintiuno si no lo son, y II. Tener un modo honesto de vivir. Son prerrogativas del ciudadano: I. Votar en las elecciones populares. Son obligaciones del ciudadano de la República: III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda.*”

Estos principios constitucionales que concebían el *derecho al sufragio* como una prerrogativa y una obligación del ciudadano, fueron reglamentados a través de una nueva legislación electoral, la cual recoge la experiencia histórica acumulada hasta ese momento. Cabe hacer notar, que el desarrollo legislativo durante el siglo XIX, tuvo dos propósitos fundamentales, a saber: *a)* asignar la característica de *universalidad* al sufragio y, *b)* otorgar a la elección el carácter de directa.

4.5.1.7 La primera ley electoral en el período posrevolucionario <1917>

En el marco de ese ordenamiento constitucional, se expide la *Ley Electoral* el 6 de febrero del propio año de 1917, en la que se regulan las figuras de juntas empadronadoras y censo electoral, boleta y casilla electoral y juntas computadoras.⁵⁴

⁵⁴ Se establece en dicha *Ley Electoral* que “*para las próximas elecciones de Presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión, servirán de base el censo de 1910, la división territorial que*”

Asimismo, se les otorga la calidad de electores y, por lo tanto, el derecho a ser inscritos en las listas del censo electoral de la sección de su domicilio, a todos los mexicanos varones mayores de dieciocho años, si son casados, y veintiuno si no lo son, que gocen de sus derechos políticos y aparezcan sus nombres en los registros de la Municipalidad de su domicilio.

Por lo que respecta a la elección para diputados y senadores, ésta será *directa* y *el voto estrictamente secreto*.

4.5.1.8 *Diversas reformas a la legislación electoral <1946-1972>*

La *Ley Electoral Federal* del 7 de enero de 1946, establece por primera vez, la existencia de los organismos electorales federales denominados: *Comisión*

se hizo para las elecciones de poderes federales en 1912 y la división de las municipalidades en secciones que se efectuó para la elección de diputados al Congreso Constituyente, conforme a la Ley del 19 de septiembre del año próximo pasado." (artículo 1o.); "*Se adoptarán igualmente los padrones electorales que sirvieron para la referida elección de diputados al Congreso Constituyente, haciéndoles las modificaciones que fueren necesarias por muerte, cambio de domicilio o incapacidad de los ciudadanos inscritos en ellos.*" (artículo 2o.); "*La autoridad municipal, al publicar el padrón electoral definitivo, designará un instalador propietario y un suplente para cada sección electoral, ... a la vez, la misma autoridad designará el lugar en que debe instalarse cada casilla electoral, el que será de fácil acceso al público y estará dentro de la sección respectiva.*" (artículo 12); "*La autoridad municipal de cada localidad, una vez publicado el padrón electoral definitivo, mandará imprimir por separado boletas para la elección de Presidente de la República, para la elección de diputado propietario y suplente y para la elección de primero y segundo senador propietario y de sus respectivos suplentes. Cada una de esas series de boletas tendrá tantas de éstas cuantos sean los ciudadanos listados en el padrón de la Municipalidad y, además, un veinticinco por ciento de exceso para suplir las omisiones o pérdidas que hubiere. Cada una de esas series de boletas llevará numeración progresiva, debiendo cada boleta contener, además el número del Distrito Electoral, el nombre del Estado, Territorio o Distrito a que aquél pertenezca, el nombre de la Municipalidad, el número de la sección y la designación del lugar en que deba instalarse la casilla correspondiente. [...]*" (artículo 15); "*El jueves siguiente del día de la elección, a las diez de la mañana, los presidentes de las casillas electorales se reunirán en el lugar que la autoridad municipal de la cabecera del Distrito Electoral haya señalado con anterioridad, y se constituirán en Junta Computadora de votos del mismo Distrito Electoral, nombrando al efecto un Presidente, un Vicepresidente, cuatro Secretarios y cuatro Escrutadores. Constituida la mesa de la Junta Computadora, los presidentes de las casillas electorales harán entrega de los tres expedientes electorales que tienen en su poder, levantándose un inventario general de dichos expedientes.*" (artículo 39). Cfr. *Ibid.*, pp. 220, 221 y 222.

Federal de Vigilancia Electoral,⁵⁵ *Comisiones Locales Electorales*, *Comités Electorales Distritales* y *mesas directivas de casilla*.⁵⁶ Asimismo, se dispone como una responsabilidad compartida del Estado y de los ciudadanos, la vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral; instituyéndose también, el *Consejo del Padrón Electoral*,⁵⁷ como un cuerpo técnico, con autonomía administrativa, encargado de “*la división territorial en distritos y la formación del padrón y de las listas electorales y su revisión y conservación*”.

El 3 de diciembre de 1951, el Congreso de la Unión expidió una nueva *Ley Electoral Federal*, que abrogó a la del 31 de diciembre de 1945 <artículo primero transitorio>.

Este ordenamiento estableció por vez primera que “[...] *la responsabilidad de la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al*

⁵⁵ Este organismo se integraba de manera tripartita, a saber: dos representantes del Poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete); dos representantes del Poder Legislativo (un senador y un diputado); y dos de los partidos políticos nacionales (dos ciudadanos electos por el común acuerdo de dichos partidos, a invitación de los comisionados de los poderes federales). Así también, contaba con un secretario, que era el decano de los notarios públicos del Distrito Federal. El *quórum* se integraba con la presencia de cuatro comisionados, debiendo asistir siempre uno de los representantes del Ejecutivo y del Legislativo Federal; sin embargo, la sesión podía celebrarse legalmente a segunda convocatoria, con la asistencia de cuatro miembros <cualesquiera que fueran>. Las resoluciones se tomaban por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate. Artículos 7 y 9 de la *Ley Electoral Federal* del 7 de enero de 1946. Cfr. *Ibid.* p. 243. Flavio Galván Rivera: *Derecho Procesal Electoral Mexicano*; McGraw-Hill, México 1997, p. 4.

⁵⁶ Las comisiones locales y los comités distritales se integraban con cinco ciudadanos, de los cuales tres eran nombrados respectivamente, por la *Comisión Federal de Vigilancia Electoral* y por la correspondiente comisión local, a propuesta común de los partidos políticos nacionales y, los dos restantes, directamente por los partidos políticos. Para la integración de las mesas directivas de casilla, el comité distrital electoral convocaba a los representantes de los partidos, para que de común acuerdo, propusieran ciudadanos a ocupar los cargos de presidente, secretario y escrutadores; a falta de consenso, el comité designaba a los funcionarios electorales. Artículos 11, 12, 15, 16 y 19 de la *Ley Electoral Federal* del 7 de enero de 1946. Cfr. *Ibid.*, p. 5.

⁵⁷ “*El Consejo del Padrón Electoral se integrará con el Director General de Estadística, el Director General de Población y el Director General de Correos. Será presidente del consejo el Director General de Estadística.*” Artículo 50 de la *Ley Electoral Federal* del 7 de enero de 1946. Cfr. Antonio García Orozco: op. cit., p. 245.

*Estado, a los partidos legalmente registrados y a los ciudadanos mexicanos, en la forma y términos que establece la [...] ley”.*⁵⁸

Cabe señalar que esta ley modificó la estructura, integración y denominación de los organismos electorales, considerando con este carácter a la ***Comisión Federal Electoral, las comisiones locales, comités distritales, mesas directivas de casilla y al registro nacional de electores.***⁵⁹

Una innovación de esta ley electoral fue haber reducido, de dos a uno, el número de representantes del poder Ejecutivo en la ***Comisión Federal Electoral***, aumentando el de los partidos políticos de dos a tres. En cuanto al *quórum*, votación y emisión de resoluciones, se conservaron las reglas previstas en la ley de 1945.⁶⁰

Las *comisiones locales electorales*, se integraban con tres miembros nombrados por la ***Comisión Federal Electoral***. Fungía como presidente, el ciudadano designado por la propia Comisión Federal y, como secretario, el ciudadano

⁵⁸ Artículo 6 de la *Ley Electoral Federal* del 3 de diciembre de 1951, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 del mismo mes y año.

⁵⁹ La *Ley Electoral Federal* del 3 de diciembre de 1951, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 del mismo mes y año, establece: La ***Comisión Federal Electoral*** se integra con un comisionado del Poder Ejecutivo <que era siempre el secretario de Gobernación>; un senador y un diputado, como representantes del Poder Legislativo y tres comisionados por los partidos políticos nacionales. Para la designación de los tres representantes partidistas, los comisionados de los Poderes de la Unión invitaban oportunamente a los partidos políticos nacionales registrados para que de común acuerdo, eligieran de entre ellos a los tres facultados para nombrarlos. De no darse este acuerdo común dentro del plazo legalmente previsto, los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal debían señalar a los tres partidos políticos con derecho a nombrar comisionados, cuidando que fueran los más importantes, además de sostener ideología o programa diversos. El cargo de presidente recaía en el comisionado del Poder Ejecutivo Federal y el de secretario se depositaba en un notario público de la ciudad de México con más de diez años de ejercicio, electo por la propia Comisión Federal. (artículos 8, 9 y 11).

⁶⁰ *Ley Electoral Federal* del 3 de diciembre de 1951, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 del mismo mes y año, artículo 14.

electo por los miembros de la correspondiente comisión local. Los partidos políticos nacionales también estaban facultados para nombrar tanto al representante propietario como al suplente, ante las comisiones locales. Estos representantes partidistas tenían la posibilidad de intervenir en las sesiones con derecho a voz, pero no a voto. Para la existencia de *quórum* se requería la presencia de todos los comisionados y sus resoluciones se asumían por mayoría de votos.⁶¹

Por lo que respecta a los *comités distritales*, resulta conveniente señalar que sus miembros también eran designados por la *Comisión Federal*, a propuesta de las comisiones locales y se integraban y funcionaban en forma igual a éstas. Para la integración de *las mesas directivas de casilla* se conservaron las reglas previstas en la ley de 1945.⁶²

Cabe señalar que el *Registro Nacional de Electores* fue definido en esta ley como “[...] una institución de servicio público, de función permanente, encargada de mantener al corriente al registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de electores y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales, el padrón electoral”.⁶³

⁶¹ Ibid., artículos 16, 17 y 19.

⁶² Ibid., artículos 20, 21 y 24.

⁶³ Ibid., artículo 45.

4.5.1.9 *Ley Federal Electoral de 1973*

El Poder Legislativo Federal, mediante decreto del 30 de diciembre de 1972, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1973, expidió la *Ley Federal Electoral* que abrogó la del 3 de diciembre de 1951 <artículo segundo transitorio>.

Esta ley también determinó expresamente la corresponsabilidad del Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales en la preparación, vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral.⁶⁴

A fin de estar en posibilidades de cumplir con su responsabilidad, la ley los facultó para integrar la *Comisión Federal Electoral*, las *comisiones locales*, los *comités distritales* y las *mesas directivas de casilla*.⁶⁵

A diferencia de lo previsto en las derogadas leyes electorales federales de 1945 y 1951, en la *Ley Federal Electoral de 1973* se estableció el derecho de todos los partidos políticos nacionales de concurrir, con un representante, a la conformación de los organismos electorales.

⁶⁴ *Ley Federal Electoral* del 30 de diciembre de 1972, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1973, artículo 3.

⁶⁵ La Comisión Federal Electoral quedó constituida con el secretario de gobernación, en calidad de comisionado del Poder Ejecutivo; un diputado y un senador, en representación del Poder Legislativo Federal, más un comisionado por cada partido político nacional. El encargo de secretario de la Comisión Federal Electoral recaía en un notario público del Distrito Federal con más de diez años de ejercicio. Para el *quórum* se requería la asistencia de cuatro miembros, entre los que debería estar siempre un comisionado de cada uno de los poderes representados; a falta de alguno de ellos el *quórum* era inexistente y se citaba nuevamente a sesión, la que se podía celebrar con la asistencia del presidente y tres comisionados más, cualesquiera que éstos fuesen. *Ibid.*, artículos 41, 43 y 46.

Por vez primera, en esta ley se prescribió que todos los comisionados concurrían a las sesiones de los organismos electorales, con derecho a voz y voto. Para la toma de decisiones se conservaron las reglas sobre votación ya precisadas en las leyes precedentes.⁶⁶

Los *organismos locales electorales* se constituían con tres comisionados designados por la Comisión Federal Electoral y un representante de cada partido político nacional. De los tres, uno era nombrado con el carácter de presidente; éste y los demás comisionados elegían de entre los otros dos, al que fungiría como secretario.⁶⁷

Los *comités distritales* se integraban en forma igual a las comisiones locales, con la única modalidad de que éstas proponían a los tres comisionados nombrados por el organismo electoral federal.⁶⁸

Las *mesas directivas de casilla* se integraban siguiendo el procedimiento y estructura establecidos en la ley de 1945, reiterados igualmente en la de 1951.⁶⁹

Al *registro nacional de electores* la ley lo definió como “[...] la institución de función permanente, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargada de efectuar, clasificar y mantener actualizada la inscripción de los ciudadanos

⁶⁶ Ibid., artículos 29 y 46.

⁶⁷ Ibid., artículo 52.

⁶⁸ Ibid., artículo 61.

⁶⁹ Ibid., artículo 70.

*en el padrón electoral, a efecto de que puedan sufragar en las elecciones populares, conforme a las disposiciones constitucionales [...]”.*⁷⁰

4.5.1.10 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales expedida por decreto de 27 de diciembre de 1977, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 del propio mes y año, otorgó a la **Comisión Federal Electoral** la función de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales y legales que garantizaran el derecho de los ciudadanos a organizarse con fines políticos, atribuyéndole la responsabilidad compartida con los propios ciudadanos y los partidos políticos de preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral.⁷¹

La Comisión Federal se integraba en los mismos términos previstos en la ley de 1972, excepción hecha del comisionado secretario, quien habría de ser designado por el mismo organismo electoral, de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal.⁷²

Tomando en consideración que esta ley instituyó la existencia de *partidos políticos con registro condicionado*, se les permitió acreditar un representante

⁷⁰ Ibid., artículo 77.

⁷¹ *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* del 27 de diciembre de 1977, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 del propio mes y año, artículos 76 y 77.

⁷² Ibid., artículo 78.

ante la *Comisión Federal Electoral*, concediéndoles la facultad de concurrir a las sesiones únicamente con derecho a voz, pero no a voto.⁷³

Asimismo, se estructuró una Secretaría Técnica con funciones técnico-administrativas, cuyo titular, al igual que el director del registro nacional de electores, participaba en las sesiones de la Comisión Federal, pero solamente con derecho a voz, sin tener la posibilidad de votar.⁷⁴

Para que la Comisión Federal Electoral pudiera sesionar válidamente se requería la presencia de la mayoría de sus integrantes con derecho a voz y voto, debiendo estar siempre el presidente, igual disposición existía para las comisiones locales y los comités distritales. Respecto a la votación para emitir resoluciones, se reiteró lo dispuesto en las leyes precedentes.⁷⁵

Las *comisiones locales* y los *comités distritales* electorales se constituían con un presidente, un secretario y dos vocales, designados todos por la *Comisión Federal*, mediante el procedimiento de insaculación; además, había un representante por cada partido político nacional registrado.⁷⁶

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Esta Secretaría Técnica estaba a cargo de un funcionario de la Secretaría de Gobernación, primero fue el director de gobierno y, posteriormente, se optó por uno de los subsecretarios, conforme a la decisión del titular de esa secretaría de Estado. Ibid.

⁷⁵ Ibid., artículos 79, 87 y 95.

⁷⁶ El secretario de la comisión local debía ser un notario público de la entidad respectiva, en tanto que al del organismo distrital sólo se le exigía “[...] poseer los conocimientos técnico-jurídicos necesarios [...]” para el desempeño de su responsabilidad. Todos los comisionados tenían derecho a voz y voto, salvo los representantes de los partidos políticos con registro condicionado, que concurrían a las sesiones únicamente con derecho a voz. Ibid., artículos 78, 86, 93 y 94.

Para la integración de las *mesas directivas de casilla*, el comité distrital designaba un presidente, un secretario y dos escrutadores, de la lista de ciudadanos proporcionada por la correspondiente delegación distrital del registro nacional de electores.⁷⁷

El *Registro Nacional de Electores* fue definido legalmente como “[...] una institución con funciones técnicas para fines electorales dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargado de llevar a cabo y mantener actualizada en forma permanente la inscripción de los ciudadanos mexicanos y la formulación de los padrones electorales”. Asimismo, por disposición legal, se le concedió “[...] la facultad de administrarse internamente y de disponer de sus recursos materiales, en los términos [...] (del) reglamento interno respectivo, expedido por la Comisión Federal Electoral”.⁷⁸

4.5.1.11 Reforma constitucional de 1986 y Código Federal Electoral de 1987

Mediante decreto del 11 de diciembre de 1986, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 del mismo mes y año, el Poder Constituyente Permanente reformó, entre otros, el artículo 60 de la Carta Fundamental, incorporado por vez primera en el texto constitucional a los organismos electorales, al disponer en su párrafo último que: “Corresponde al gobierno la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que

⁷⁷ Se concedió a los representantes de los partidos políticos por vez primera, el derecho de impugnar estos nombramientos, imponiendo a los comités distritales electorales el deber de resolver por escrito en un plazo de tres días. *Ibid.*, artículos 96, frac. V, 106 y 153.

⁷⁸ *Ibid.*, artículos 111 y 118.

tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen [...]”.

Con este fundamento constitucional, el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de febrero de 1987, publicó el *Código Federal Electoral* del 29 de diciembre de 1986 que, entre otros aspectos relevantes, acentúa la *naturaleza colegiada de los organismos electorales en todos sus niveles*: federal, estatal y distrital. Asimismo, destaca en mayor medida la *participación y corresponsabilidad de los ciudadanos y partidos políticos* en la “[...] *función de orden público que corresponde al gobierno federal [...]”*, consistente en preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral.⁷⁹

La estructura interna de la *Comisión Federal Electoral* conservó la representación de los *Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación*, en los términos ya precisados en los puntos precedentes. Sin embargo, en cuanto a los *representantes de los partidos políticos nacionales*, por primera ocasión, se estableció que su número estaría determinado en forma inmediata, directa y proporcional por su fuerza político-electoral, deducida del porcentaje obtenido en la votación nacional efectiva, respecto de la elección federal ordinaria inmediata anterior de diputados por el principio de mayoría relativa, señalando

⁷⁹ *Código Federal Electoral* del 29 de diciembre de 1986, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de febrero de 1987, artículo 162.

como límite máximo la cantidad de dieciséis comisionados por cada partido político.⁸⁰

Las *comisiones locales* y los *comités distritales* electorales se constituían con un presidente y un secretario, designados por el presidente de la *Comisión Federal Electoral*; los partidos políticos acreditaban a sus representantes, en proporción a la votación obtenida en la elección mencionada anteriormente.⁸¹

En la integración de las *mesas directivas de casilla* se concedió mayor participación y responsabilidad a los partidos; ya que se les asignó la facultad de proponer a los *ciudadanos* que, por *insaculación*, serían electos para ocupar el cargo de *escrutadores*; no obstante, el presidente y el secretario eran designados directamente por el presidente del respectivo *comité distrital electoral*.⁸²

El *Registro Nacional de Electores* mantuvo su dependencia de la Comisión Federal; sin embargo se le otorgó la naturaleza de organismo técnico y la responsabilidad de ser el encargado de inscribir a los ciudadanos mexicanos en el padrón electoral único, de mantenerlo permanentemente depurado y actualizado, así como elaborar las *listas nominales de electores*.⁸³

⁸⁰ El *quórum* se constituía con la asistencia de la mayoría de los comisionados, debiendo estar siempre el presidente. Respecto a las reglas de votación para la emisión de las resoluciones, se reiteraron las ya previstas en las leyes anteriores, teniendo presente que todos los comisionados concurrían con derecho a voz y voto. A falta de *quórum* y para evitar el entorpecimiento del procedimiento electoral, se previó que a segunda convocatoria, la Comisión Federal Electoral podía sesionar válidamente dentro de las veinticuatro horas siguientes, con el número de comisionados que asistiera. *Ibid.*, artículos 165 y 169.

⁸¹ *Ibid.*, artículos 165, 178 y 190.

⁸² *Ibid.*, artículo 197.

⁸³ Como parte del registro de electores se creó un comité técnico y de vigilancia con comisiones estatales y comités distritales, a cuya integración concurría un representante de cada partido político. A estos órganos se les atribuyó la función de organizar la participación de los partidos políticos en la integración, depuración y actualización permanente del padrón electoral único. *Ibid.*, artículos 99, 103, 146, 148, 151 y 155.

4.5.2 Protección administrativa y jurisdiccional del derecho al sufragio en el período 1989-1994

Con motivo de las controvertidas elecciones presidenciales efectuadas en 1988 <bajo la vigencia del Código Electoral de 1986>, la ciudadanía, los partidos y agrupaciones políticas, organizaciones sociales, así como las instituciones relacionadas directa o indirectamente con la materia político-electoral, demandaron el establecimiento de nuevas reglas, a efecto de garantizar plenamente los principios de *legalidad y constitucionalidad electoral*, a cuyo fin se procedió a elaborar un nuevo instrumento jurídico que contribuyera a lograr la *legitimidad de las elecciones*. Así, el 13 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo de la Comisión Federal Electoral, para convocar a un *foro nacional de consulta pública sobre reforma electoral*.⁸⁴

Las conclusiones de dicho foro fueron recogidas por una subcomisión de la *Cámara de Diputados*, la cual estuvo encargada de sistematizar las ponencias formuladas y analizar las reformas constitucionales propuestas. En fecha 16 de octubre de 1989, la subcomisión formuló un *Proyecto de Decreto de Reformas y*

⁸⁴ Dicho acuerdo textualmente señalaba: "Artículo primero. La Comisión Federal Electoral establece un foro nacional de consulta pública sobre reforma electoral. Para la organización de dicho foro se crea la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, responsable de convocar a ciudadanos, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas a expresar sus opiniones y propuestas en la materia. Artículo segundo. La comisión especial se constituirá con un total de nueve integrantes de la Comisión Federal Electoral, que serán: el comisionado del Poder Ejecutivo Federal, quien la presidirá; los comisionados de las Cámaras de Diputados y de Senadores del H. Congreso de la Unión; y un comisionados por cada uno de los partidos políticos nacionales [...]. Artículo séptimo. Una vez concluida la consulta, la comisión especial informará del resultado de sus trabajos a la Comisión Federal Electoral, la cual lo hará del conocimiento del C. presidente de la República, del H. Congreso de la Unión, de las legislaturas de los Estados y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal [...]."

Adiciones a los artículos 35, fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73, fracción VI, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El proyecto fue aprobado según decreto del 4 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año, reformándose el artículo 60 y adicionándose el 41 de la Carta Magna, en cuyos párrafos séptimo y octavo se dispuso lo siguiente: “*La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios [...]. El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones [...].*”

A partir de dicha reforma, las normas, instituciones y procedimientos electorales han sido objeto de importantes cambios e innovaciones durante un período que ha comprendido ocho años, esto es, de 1989 a 1996, lo que se ha expresado a través de cuatro procesos de reforma a la legislación electoral que fueron resultado, en algunos casos, de acuerdos pluripartidistas y, en otros, de demandas político-electorales de la sociedad mexicana en su conjunto y de las variadas fuerzas y actores políticos en particular, así como también, en cierta medida, de los pronunciamientos que sobre la materia ha realizado la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.

La primera de las cuatro reformas aprobadas durante este período se llevó a cabo entre 1989 y 1990, la cual comprendió cambios o adiciones a *siete*

*artículos constitucionales*⁸⁵ y la adopción de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral. En efecto, por decreto del 14 de agosto de 1990, el Congreso de la Unión en un período extraordinario de sesiones, expidió el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*,⁸⁶ cuya entrada en vigor fue el 25 de agosto de 1990.

Entre los aspectos relevantes contenidos en dicho código, podemos señalar los siguientes: *a)* la adición de dos características al voto, el que además de ser universal, libre, secreto y directo, es *personal e intransferible*; *b)* el establecimiento de dos requisitos más para ejercer el voto: *estar inscritos en el registro federal de electores y tener credencial para votar*; *c)* la integración del Registro Federal de Electores con un *catálogo general* y un *padrón electoral*; *d)* la definición de cuatro etapas del proceso electoral: *preparación de la elección, jornada electoral, resultados de las elecciones y calificación*; *e)* la sustitución del Tribunal de lo Contencioso Electoral por el *Tribunal Federal Electoral*, como órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tendría a su

⁸⁵ Artículos 5o., para establecer que las funciones electorales y censales de tipo profesional y permanente, serán retribuidas; 35 fracción III, a fin de adicionar las palabras "libre y pacíficamente", respecto al derecho de asociación de los ciudadanos para tomar parte en los asuntos políticos del país; 36 fracción I, con el propósito de sustituir los padrones electorales por el *Registro Nacional de Ciudadanos*, como un servicio de interés público y de corresponsabilidad estatal y ciudadana; 41, a efecto de instituir al organismo público conductor del proceso electoral y un Tribunal Electoral autónomo; 54, para establecer el número de doscientos diputados por el principio de representación proporcional, así como los topes máximos de diputados por partido; 60, para precisar el número de integrantes del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados < cien presuntos diputados propietarios >, asimismo, para establecer que las resoluciones del Tribunal Electoral sólo serán revocadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de los Colegios Electorales; y 73 fracción VI, base 3a. para disponer las reglas a que se deberá sujetar la elección de los veintiséis representantes a la Asamblea del D. F., por el principio de representación proporcional; todos estos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al Decreto de fecha 4 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año. Cfr. Secretaría de Gobernación: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; Segunda edición, Talleres Gráficos de México, México, 1996, pp. 178, 190, 200, 204 y 213.

⁸⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, como artículo primero del Decreto correspondiente.

cargo la substanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad.

Posteriormente, se promueven varias reformas al *Código Penal*, a fin de adicionar un título relativo a *delitos electorales*, es decir, se tipifican varias conductas en las que pueden incurrir los ciudadanos, funcionarios electorales, dirigentes partidistas y los servidores públicos que actúen de tal modo que implique una violación a la *seguridad del sufragio y el respeto de los derechos políticos*.

La principal innovación que incorporó esta primera reforma fue la relativa a la creación de un *organismo público permanente dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, como órgano depositario de la autoridad electoral y de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones*. Sobre esta base se constituyó formalmente, el 11 de octubre de 1990, el *Instituto Federal Electoral*.

La segunda reforma se aprobó durante **1993** y comprendió reformas o adiciones a **diez artículos constitucionales**⁸⁷ e importantes modificaciones a la legislación

⁸⁷ Artículos 65, modifica las fechas para celebrar los períodos ordinarios de sesiones, el primero a partir del 1o. de septiembre y el 2o. a partir del 15 de marzo; 66, consigna que el primer período no se puede extender más allá del 15 de diciembre de cada año y, solamente de manera excepcional, hasta el 31 de diciembre, el segundo período no podrá prolongarse después del 30 de abril; 41, para disponer que el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas serán regulados en la ley. Asimismo, se determina que el Tribunal Federal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional electoral; 54, establece las bases para la adjudicación de diputaciones, prescribiendo que ningún partido que tenga el 60% o menos de la votación nacional podrá contar con más de trescientos diputados; 56, reforma el número de senadores por cada Estado y el Distrito Federal (4) y establece que por cada entidad federativa, los partidos políticos deben registrar una lista con tres candidatos. Así también, reforma la renovación de dicha Cámara en elección directa cada seis años; 60, faculta al organismo público previsto en el artículo 41 constitucional para declarar la validez de las elecciones de los diputados y senadores, y para otorgar las constancias y asignación de los mismos. Además, establece que el Tribunal Federal Electoral será el órgano ante el cual se podrán impugnar estos actos; 63, reforma la relación y suprime la designación del número de miembros de cada Cámara para establecerla en general por lo que se refiere a la apertura de sesiones; 74, faculta a la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral a fin de calificar la elección

reglamentaria. La ampliación de los espacios de representación en la conformación del Congreso *<acceso de las fuerzas de minoría al Senado y nuevos topes de representación en la Cámara de Diputados>*, así como la adopción de diversas disposiciones para conseguir que, al menos normativamente, *la competencia partidista se desarrollara en condiciones de equidad*, constituyeron algunos de las más importantes innovaciones.

La tercera reforma electoral se desarrolla a partir de los compromisos suscritos el 27 de enero de 1994 *<Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia>* por los máximos dirigentes y los candidatos presidenciales de ocho de los nueve partidos políticos nacionales que contendieron en las elecciones de ese año, a fin de asegurar una elección creíble ante la ciudadanía.

Esta reforma *concluye en mayo de 1994*, a escasos tres meses de la jornada electoral de ese año, en la cual se llevó a cabo la elección presidencial, así como de los miembros de la Cámara de Diputados y parte de los integrantes de la Cámara de Senadores. La misma comprende la modificación *de un artículo constitucional*⁸⁸ y un nuevo paquete de cambios y adiciones a la legislación reglamentaria, a través de los cuales se pretende fortalecer de manera significativa la influencia de los representantes ciudadanos en la conformación

de Presidente de la República; 76, se incluye dentro de las facultades exclusivas del Senado la de nombrar y remover al jefe del Distrito Federal, en los supuestos previstos por la Constitución; 89, se suprime la facultad de nombramiento del titular del Distrito Federal por parte del Presidente de la República. . Cfr. Secretaría de Gobernación: *Constitución Política...*, pp. 178 a 260.

⁸⁸ Artículo 41, para disponer que la organización de las elecciones corresponderá a un organismo público autónomo con la participación de los ciudadanos. Dicho organismo se integrará por consejeros, consejeros ciudadanos designados por el poder Legislativo y Ejecutivo, y por representantes de los partidos políticos. Los magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos de los ministros de la Suprema Corte. Cabe precisar que mediante Decreto de fecha 30 de junio de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1o. de julio del mismo año, se reforma el artículo 82, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de suprimir el requisito para ser Presidente de la República, de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, por el de ser hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años. Cfr. *Ibid.*, p. 194 y 224.

de los órganos de dirección del *Instituto Federal Electoral* y, a la vez, se amplían las atribuciones de estos órganos colegiados.

La cuarta y última reforma electoral que implicó cambios y adiciones a ***dieciseis artículos constitucionales***⁸⁹ aprobados en ***agosto de 1996***, así como a

⁸⁹ Artículo 35, fracción III, para establecer como prerrogativa ciudadana, la asociación individual para tomar parte en los asuntos políticos del país; 36, fracción III, suprime la expresión “*en el Distrito que le corresponda*” al referirse a la obligación de los ciudadanos de votar en la elecciones populares; 41, adiciona la afiliación libre e individual de los ciudadanos a los partidos políticos; se señalan de manera expresa la prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado en el financiamiento de los partidos; asimismo, se dispone que el financiamiento público se dirige a las actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, enunciando los criterios para fijar las ministraciones; previene que la ley fijará los criterios para determinar límites, montos máximos de aportaciones pecuniarias, procedimientos para el control del origen y uso de recursos, así como sanciones por el incumplimiento de dichas disposiciones; se suprime la participación del Poder Ejecutivo en el organismo público encargado de organizar las elecciones federales, al cual se le asigna expresamente la denominación de *Instituto Federal Electoral*. Se introduce la figura de los consejeros electorales y se establece un número de ocho para la integración del Consejo General, además del consejero Presidente, preescribiendo los requisitos de dichos consejeros. Se establece la duración en el cargo del consejero Presidente y de los consejeros electorales, los impedimentos laborales y las retribuciones que serán iguales a las previstas para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Remite al artículo 99 en lo relativo al tribunal electoral, como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación; 54, aumenta a dos por ciento el mínimo de votación necesario para que un partido político tenga derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional; disminuye a trescientos diputados el máximo que puede tener un partido político por ambos principios; se establece un nuevo mecanismo basado en el porcentaje de votación más el excedente de ocho puntos para establecer el máximo de diputados por ambos principios de un partido político; 56, introduce la figura de los senadores de representación proporcional, en número de treinta y dos, los que serán elegidos mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional; 60, establece la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal; 74, fracción I, suprime la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; pero le otorga la atribución de expedir el Bando Solemne para dar a conocer la declaración de presidente electo que hubiere hecho el tribunal; 94, adiciona a su texto la figura del tribunal electoral; 99, establece que el tribunal electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional; así también, determina su estructura, organización y atribuciones; 101, adiciona la figura del magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral; 105, fracción II, suprime el caso de excepción, sobre la imposibilidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral; faculta a los partidos políticos para ejercitar dichas acciones; asimismo, establece que las leyes electorales tanto federales como locales, se deberán promulgar y publicar con noventa días de anticipación al inicio del proceso electoral que regirán; 108, incorpora a los servidores del Instituto Federal Electoral al Título de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 110, incorpora como sujetos de juicio político al consejero Presidente, a los consejeros electorales, al secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral y a los magistrados del Tribunal Federal Electoral; asimismo, se adicionan las figuras de diputados a la Asamblea del Distrito Federal y jefe de gobierno del Distrito Federal; 111, incluye en su texto, las figuras de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral; 116, fracción II, establece que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; 122, establece la estructura, organización y funcionamiento del Distrito Federal. Cfr. Secretaría de Gobernación: *Constitución Política...*, pp. 192 a 252.

la ley reglamentaria de la materia en noviembre de ese mismo año, resultó de importancia fundamental, toda vez que, cuando menos en su primera parte, fue resultado de un acuerdo de todas las fracciones partidistas representadas en el *Congreso de la Unión*.

Entre los principales cambios e innovaciones destacan los relativos a la *composición de los órganos de representación nacional; el fortalecimiento de un régimen de partidos cada vez más competitivo; la garantía de condiciones de mayor equidad en la contienda electoral; la consolidación de los atributos de independencia y autonomía del organismo depositario de la autoridad electoral*, así como trascendentales innovaciones en el ámbito de la *justicia electoral y los regímenes electorales a nivel local*.

El presente apartado pretende llevar a cabo un balance y síntesis de los principales cambios e innovaciones experimentados por las normas, instituciones y procedimientos electorales como resultado de *las tres reformas* primeramente señaladas, que se llevaron a cabo entre *1989 y 1994*. Para facilitar su exposición, hemos optado por agruparlas mediante un orden temático y, dentro de cada tema, seguir un orden cronológico.

El catálogo que se presenta no pretende ni puede ser considerado en forma alguna como exhaustivo, dada la magnitud y diversidad de los cambios e innovaciones introducidos a la legislación electoral. Sin embargo, incorpora algunos de sus aspectos fundamentales con los que se procura ofrecer una panorámica global e integradora sobre la magnitud y trascendencia de las reformas aprobadas.

Finalmente, resulta conveniente precisar que se ha decidido desarrollar en un apartado específico lo relativo a la *reforma político-electoral de 1996*, dado que constituye un avance muy importante al incluir la mayoría de los aspectos que hasta ese momento conformaban los temas pendientes de la agenda electoral, sin que ello implique afirmar que se hayan agotado en su totalidad.

4.5.2.1 Sobre la integración del Poder

Legislativo Federal

CÁMARA DE DIPUTADOS

Las innovaciones llevadas a cabo por las diversas reformas a la legislación electoral, establecen nuevas reglas y bases para la asignación de las doscientas diputaciones de representación proporcional, en el tenor siguiente:

*Limitación a los niveles de representación de la fuerza de mayoría hasta un máximo de 315 diputados electos por ambos principios (63% del total)*⁹⁰

La *reforma constitucional de 1989-90* establece en *trescientos cincuenta el número máximo de diputaciones* a que podría acceder la fuerza de mayoría, considerando ambos tipos de elección, es decir, los diputados de mayoría y los de representación proporcional <70% del total de escaños>.⁹¹

⁹⁰ En el año de 1977 se incorporó por vez primera en el sistema electoral mexicano, el *principio de representación proporcional*, al disponerse que la Cámara de Diputados se integrara por trescientos miembros electos por el *principio de mayoría relativa* y cien por el principio de representación proporcional. A partir de entonces se adoptó un sistema de representación mixto con predominio del principio de mayoría para la conformación de la Cámara de Diputados, el cual se conserva hasta nuestros días. En 1986 se incrementó de cien a doscientos el número de diputaciones de representación proporcional, fijándose así en quinientos el número total de integrantes de la Cámara, los cuales se renuevan en su totalidad cada tres años.

⁹¹ Cfr. Decreto de fecha 4 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año.

Adicionalmente, se introduce una disposición que resultó altamente controvertida, conforme a la cual al partido político que obtuviera el mayor número de diputaciones de mayoría y el 35% de la votación nacional, se le otorgarían las diputaciones de representación requeridas para que alcanzara la mayoría absoluta en la Cámara <*cláusula de gobernabilidad*>. La oposición a que fue objeto esta disposición, provocó que fuese suprimida tres años después, sin haber sido aplicada durante dicho lapso.⁹²

La *reforma constitucional de 1993* redujo aún más el límite de representación de la fuerza de mayoría al fijarla en *trescientos quince diputados electos por ambos principios como máximo* <63% del total de escaños>, ello siempre y cuando su nivel de *votación* fuese *superior al 60%* del total nacional. Si el nivel de *votación* de la fuerza de mayoría resultaba *igual o menor al 60%*, su *representación no podría ser superior a trescientos diputados* <60% del total>.⁹³

Ampliación de los niveles de representación de las fuerzas políticas de minoría

Como resultado directo de las disposiciones precedentes, se han ampliado sistemáticamente los espacios de representación y participación de las fuerzas políticas de minoría en las tareas legislativas. De un mínimo garantizado de *ciento cincuenta escaños* en la conformación de la Cámara de Diputados (30%

⁹² Cabe hacer notar, que uno de los temas que en su momento fue elevado al conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por lo que respecta a las denuncias de violaciones a derechos político-electorales, es precisamente el vinculado con la *cláusula de gobernabilidad*.

⁹³ Cfr. Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 del mismo mes y año.

del total) que les confirió la reforma constitucional de 1989-90, disponen ahora de un mínimo de *ciento ochenta y cinco escaños* (37% del total) como consecuencia de la reforma promulgada en 1993.⁹⁴

*Nuevo mecanismo para introducir reformas
o adiciones al texto constitucional*

Una consecuencia especialmente significativa de las *reformas constitucionales* introducidas en esta materia en el *año de 1993*, lo constituye el hecho de que en lo sucesivo *ningún grupo parlamentario podrá contar con la mayoría calificada de dos tercios* <trescientos treinta y cuatro diputados>, que se requieren para introducir por sí solo *reformas o adiciones al texto constitucional*.⁹⁵ Las reformas constitucionales futuras deberán ser, invariablemente, resultado de un acuerdo pluripartidista.

CÁMARA DE SENADORES

La *reforma constitucional de 1993* propició la apertura y garantizó el acceso al Senado a la representación de las fuerzas políticas de minoría, mediante la adopción de una fórmula que mantiene la representación paritaria de las treinta y dos entidades federativas pero la incrementa de dos a *cuatro escaños* por igual.⁹⁶

Para tal efecto, de los cuatro senadores que corresponden a cada entidad, *tres serán electos por el principio de mayoría* y el *cuarto* se le asignará a la fuerza

⁹⁴ Cfr. Ibid.

⁹⁵ Cfr. Ibid.

⁹⁶ Cfr. Ibid.

política que, por su nivel de votación, se constituya en la *primera minoría*⁹⁷ en cada una de ellas.⁹⁸

4.5.2.2 *El órgano depositario de la autoridad electoral*

A partir de 1988 -con los resultados de las controvertidas elecciones de julio- las diversas fuerzas políticas y sociales pugnaron por un órgano que garantizara imparcialidad en el desarrollo de los procesos electorales.⁹⁹

⁹⁷ Hasta antes de la reforma de 1993, los sesenta y cuatro miembros <dos por igual de cada entidad federativa> invariablemente eran electos por el principio de mayoría relativa.

⁹⁸ Sobre esta base y en la hipótesis extrema de que una sola opción política constituya la primera fuerza electoral en las treinta y dos entidades federativas, *las fuerzas políticas de minoría tendrán aseguradas treinta y dos posiciones* <25% del total> en la conformación de la *Cámara de Senadores*.

⁹⁹ En México la función electoral ha estado a cargo tradicionalmente de autoridades gubernamentales. En forma básica han sido los poderes Ejecutivo y Legislativo los que han tenido injerencia en la organización de las elecciones, ya que desde el siglo pasado el Poder Judicial se ha manifestado poco dispuesto a participar en controversias partidistas por cuestiones electorales. En efecto, hasta 1946 -y durante los ciento veinte años previos- la organización de las elecciones estuvo conferida a los alcaldes y jefes políticos regionales o locales, con autonomía de imponer reglas y prácticas propias, que finalmente devinieron totalmente infuncionales para las necesidades de conformación del Estado nacional. Atento a ello, en ese año se federaliza la estructura electoral mexicana <La Ley Federal Electoral, promulgada el 7 de enero de 1946, suprimió los Consejos de Lista y los Consejos Municipales, vigentes desde 1928. Esa ley anuló también el sistema de elecciones primarias y secundarias y convirtió al registro de electores permanente en un órgano técnico indispensable para poder ejercer el voto>. Luego entonces, por primera vez fue creada la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, lo mismo que las Comisiones Locales Electorales y el Consejo del Padrón Electoral. Los diputados realizaban la calificación de su elección y la del Presidente, mientras que los senadores electos realizaban la propia. La Comisión Federal de Vigilancia Electoral era presidida por el secretario de Gobernación, por otro miembro de gabinete, un diputado, un senador y dos representantes "*de los partidos de mayor relevancia y de diferente ideología*". En 1951 se amplían las facultades de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral al hacerla intervenir como árbitro para la obtención del registro. Asimismo, cambia su integración incrementando a tres comisionados representantes de los partidos y dejando sólo al secretario de Gobernación como representante del Poder Ejecutivo. Esta comisión ve aumentada sus facultades de vigilancia durante el desarrollo del proceso electoral, en materia de registro de partidos y para otorgamiento de constancias de mayoría. En 1963 se lleva a cabo una reforma trascendente al promover y aceptar a los diputados de partido. En 1973 se crea la Comisión Federal Electoral para convertirla en un organismo permanente. En su nueva conformación, todos los partidos registrados adquieren voz y voto. El Registro Nacional de Electores se vuelve una entidad administrativa autónoma. En ese año se establece un cambio drástico: *la creación de las secciones como células de la elección y base sobre la cual se elaboraría la lista de electores*. Luego de que las elecciones Presidenciales de 1976 se habían celebrado sin competencia alguna, en 1977 se publica la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, una reforma de enorme significación y grandes consecuencias políticas. En dicha Ley se depura la definición y se precisan los requisitos para constituirse como partido político. Asimismo, se da entrada a organizaciones hasta entonces excluidas de las contiendas electorales, a través de la doble fórmula jurídica del registro condicionado y definitivo. Se crea por primera vez el "*área técnica*" de la Comisión Federal Electoral, con una secretaría propia. Así también, el Registro Nacional de Electores adquiere atribuciones relativas a la estadística y la geografía del territorio nacional. Por su parte, la

Las *reformas constitucionales de 1989-1990* y su reglamentación en la nueva ley electoral <*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*>, plantean una redefinición de la naturaleza, características y composición del organismo depositario de la autoridad electoral. En la nueva legislación se precisa con toda puntualidad la naturaleza jurídica de la función electoral, al disponer que *la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativos y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos*. Sobre esta base, se prescriben las siguientes disposiciones:

Depósito de la autoridad electoral en un organismo público permanente dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones

El 11 de octubre de 1990 se constituye formalmente el *Instituto Federal Electoral* como el organismo público responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones.

A diferencia de los organismos que le precedieron en esta trascendental función, el *Instituto Federal Electoral* se constituye como un órgano permanente, pero vinculado aún de manera estrecha al *Poder Ejecutivo Federal*, toda vez que

Comisión dio entrada a la presencia de todos los partidos políticos registrados en igualdad de condiciones. La Comisión Federal Electoral se integró por el secretario de Gobernación, un representante de la Cámara de Senadores, uno de la Cámara de diputados, un representante por cada partido político por registro y un notario público. En 1987 tuvo lugar una de las reformas más controvertidas, mediante la cual se introduce el criterio de representación proporcional -para los partidos políticos- en la integración misma de los órganos electorales. El resultado de dicha reforma fue que para la contienda electoral de 1988, el PRI tuviera 16 representantes, con lo cual contaba con más votos que todos los partidos juntos. Más aún, tal partido tenía mayor peso en las decisiones que el conjunto de los representantes partidistas y estatales sumados -el Ejecutivo y el Legislativo junto con el resto de los partidos tenían 15 votos en la entonces Comisión Federal Electoral-. Esta fórmula sin lugar a duda, fue la más inadecuada de todas las que se discutieron entonces, representando un retroceso en comparación con la vigente desde 1977. Véase Arturo Núñez Jiménez: *La Reforma Electoral de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México 1993, p. 73.

como *Presidente de su Consejo General* se erige el *secretario de Gobernación*, con lo cual quedaba pendiente la pretendida autonomía de dicho instituto. Asimismo, se le asignaba el mandato ineludible de conformar un *Servicio Profesional Electoral* para la prestación de sus servicios, el cual se instituye formalmente en *junio de 1992*.

Por disposición expresa de la ley y con el propósito de asegurar el debido cumplimiento de sus fines, todos los órganos y autoridades del IFE se deben regir por los principios de *legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza y profesionalismo*.¹⁰⁰

Distinción y delimitación de atribuciones de los órganos que conforman el Instituto Federal Electoral

En la integración y operación del organismo depositario de la autoridad electoral, se delimitan y distinguen de manera puntual las atribuciones de sus tres órganos constitutivos básicos:

Organos de Dirección. Responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del *Instituto Federal Electoral*. Se integran en forma colegiada e invariablemente con *representación de la ciudadanía y los partidos políticos*, bajo la figura de *Consejeros*.¹⁰¹

¹⁰⁰ Cfr. Artículo 69.2. Secretaría de Gobernación: *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (comentado)*; Dirección General de Gobierno, México, 1991, p. 163.

¹⁰¹ *El Consejo General* es el órgano superior de dirección del *Instituto Federal Electoral*. Cfr. Artículo 72. *Ibid.*, p. 166.

Organos Ejecutivos y Técnicos. Responsables de fijar las políticas, programas y procedimientos administrativos del Instituto, así como de ejecutar todas las actividades técnicas y administrativas requeridas para el adecuado desarrollo de los procesos electorales federales, las cuales llevan a cabo con personal profesional, permanente y remunerado. Se integran fundamentalmente con miembros del *Servicio Profesional Electoral* y bajo la figura de *Juntas Ejecutivas*.

Organos de Vigilancia. Con atribuciones de apoyo y vigilancia exclusivamente en el ámbito del registro federal de electores, se integran con representación preponderante y paritaria de *los partidos políticos*, bajo la figura de *Comisiones*.

Todos los órganos se encuentran representados y operan en forma desconcentrada en cada una de las treinta y dos entidades federativas y en los trescientos distritos uninominales en que, para efectos electorales, se divide la geografía nacional, lo que le permite al *Instituto Federal Electoral* estar representado y operar en todo el país.¹⁰²

Ejecución integral y directa de todas las funciones y actividades vinculadas a la organización electoral

El *Instituto Federal Electoral* asume y realiza de manera integral y directa todas las funciones electorales, algunas de las cuales se ejecutaban con anterioridad de manera dispersa o aislada. Entre sus funciones más importantes se pueden enunciar las siguientes: a) *la integración, actualización y depuración del padrón electoral*; b) los derechos y prerrogativas de los partidos políticos; c) la

¹⁰² Cfr. Artículo 71. *Ibid.*, p. 165.

preparación y desarrollo de la jornada electoral; d) el cómputo de resultados y la calificación de las elecciones legislativas; así como e) los programas de capacitación electoral y educación cívica.

4.5.2.2.1 Integración de los órganos depositarios de la autoridad electoral federal

El debate sobre la integración del órgano depositario de la autoridad electoral que concluyó en 1990, fue especialmente controvertido, ya que resultaba indispensable encontrar fórmulas que aseguraran el más alto grado de objetividad e imparcialidad en los procesos de deliberación y toma de decisión de dicho órgano.¹⁰³

La *reforma electoral de 1989-1990* incorpora una serie de innovaciones y avances relativos a la fórmula y términos para la integración de los órganos de dirección del *Instituto Federal Electoral*, las que constituyen un primer paso para garantizar la pretendida imparcialidad. Al efecto, se plantearon las siguientes vías:

Incorporación de la representación ciudadana en los órganos de dirección electoral

¹⁰³ Desde 1946, cuando se creó la *Comisión Federal de Vigilancia Electoral* y hasta 1990, cuando desaparece la *Comisión Federal Electoral*, la instancia rectora del organismo depositario de la autoridad electoral se había integrado exclusivamente con comisionados de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y representantes de los partidos políticos nacionales. Las únicas variaciones que experimentó su composición tuvieron que ver estrictamente con el número de comisionados o representantes, según fuese el caso, pero nunca se contempló otro tipo de representación en la instancia rectora. En todo caso, fue la representación de los partidos políticos la que experimentó mayores modificaciones. Mientras que la ley de 1946 consideró la participación de sólo dos comisionados de los partidos políticos, la de 1973 les otorgó por vez primera representación paritaria; en tanto que la de 1987 dispuso que cada partido político contara con un comisionado con derecho a voz y voto por cada 3% o fracción excedente de la votación nacional que obtuviera y hasta un límite máximo de 16 comisionados por partido.

En 1990, al ser promulgada la nueva legislación reglamentaria en materia electoral, se dispone que el máximo órgano de dirección del *Instituto Federal Electoral*, el Consejo General, se integre por *un Consejero del Poder Ejecutivo* <quien lo presidirá>; *cuatro Consejeros del Poder Legislativo* <dos senadores y dos diputados propuestos por la mayoría y la primera minoría de cada Cámara, respectivamente>; y, *representantes de los partidos políticos* en función de su fuerza electoral <uno como mínimo y cuatro como máximo por cada partido político>.

Sin embargo, la innovación más importante la constituyó sin duda, en ese momento, la participación de seis *Consejeros Magistrados*, que representarían a la *ciudadanía*, quienes serían designados por el voto aprobatorio de dos tercios de la *Cámara de Diputados*, de acuerdo a las propuestas presentadas por el *Presidente de la República*.¹⁰⁴

Un procedimiento parecido se emplea para integrar los órganos de dirección en cada uno de las treinta y dos entidades federativas <*Consejos Locales*> y los trescientos distritos electorales <*Consejos Distritales*> con la importante diferencia de que en lugar de los cinco Consejeros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo con que contaba el Consejo General, en los órganos desconcentrados participarían *cinco Consejeros* miembros de la *Junta Ejecutiva* correspondiente.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Cfr. Artículo 74. Secretaría de Gobernación: *Código Federal de Instituciones...*, pp. 168 y 169.

¹⁰⁵ De esta forma, los Consejos Locales y Distritales se integraban por cinco Vocales Consejeros miembros del Servicio Profesional Electoral; representantes de los partidos políticos en la misma forma y términos que en el Consejo General; y seis Consejeros Ciudadanos.

Todos los *Consejeros y representantes partidistas* que integraban tanto el *Consejo General* como los *Consejos Locales y Distritales* disponían de *derecho a voz y voto*, con *excepción* de los representantes de los partidos que hubiesen obtenido su *registro con posterioridad a la última elección*, quienes sólo dispondrían de derecho a voz, pero no a voto.¹⁰⁶

Fortalecimiento del peso e influencia de los consejeros ciudadanos en los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral al constituir la mayoría en los procesos de toma de decisión

Las *reformas electorales de 1993 y 1994* introducen cambios significativos en materia de participación de los *Consejeros Ciudadanos* en los órganos de dirección del *Instituto Federal Electoral*, a efecto de garantizar que su representación mayoritaria en los procesos de toma de decisión, adquiriera una mayor relevancia en las funciones de organización, conducción y vigilancia de los procesos electorales.

Por lo que respecta a la conformación del *Consejo General*, la *reforma electoral de 1994* mantuvo en los mismos términos la participación del *Consejero del Poder Ejecutivo* <pero suprimió su voto de calidad en caso de empate> y de los *Cuatro Consejeros del Poder Legislativo*.

Sin embargo, se llevaron a cabo importantes innovaciones, tales como la de sustituir la figura de *Consejeros Magistrados* por la de *Consejeros Ciudadanos*, modificando el procedimiento para su designación: seguirían siendo electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la *Cámara de Diputados*,

¹⁰⁶ Cfr. Artículo 74.7, 102.1 y 113.1. Secretaría de Gobernación: *Código Federal de Instituciones...*, pp. 170, 219 y 235.

pero ahora a partir de las *propuestas presentadas por los grupos parlamentarios de la propia Cámara* <y no por el Presidente de la República>.

Asimismo, les otorga nuevamente representación paritaria a todos los partidos políticos nacionales <un representante por partido>, pero retirándoles por vez primera desde 1946, el derecho a voto en los órganos depositarios de la autoridad electoral.¹⁰⁷

Ampliación de las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal <consejos locales> y distrital <consejos distritales>

De manera consecuente con el fortalecimiento del peso e influencia de los *Consejeros Ciudadanos* en los órganos de dirección del *Instituto Federal Electoral*, las *reformas electorales de 1993 y 1994* ampliaron significativamente la esfera de atribuciones de estos órganos, con el propósito de avanzar en los mecanismos que aseguren el máximo de transparencia en los actos y resoluciones de la autoridad electoral.

La *reforma de 1993*, al suprimir el *principio de autocalificación* del *Poder Legislativo*, facultó a los *Consejeros Locales* para revisar la elegibilidad y declarar la validez de la elección de *senadores* y, simultáneamente, a los *Consejeros Distritales* para realizar lo conducente en el caso de la elección de *diputados por el principio de mayoría relativa*.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Este proceso resultó aún más acentuado en los Consejos Locales y Distritales, pues como resultado de dicha reforma se fijó en ocho el número de Consejeros que integran cada uno de ellos, pero sólo siete conservaron su derecho al voto, incluidos los *seis Consejeros Ciudadanos*. Un Consejero miembro del Servicio Profesional Electoral y los representantes de partidos que conformaban cada uno de los Consejos Locales y Distritales sólo disponían de voz pero no de voto.

¹⁰⁸ Cfr. Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 del mismo mes y año. Cfr. Secretaría de Gobernación: *Constitución Política...*, pp. 164 y 207.

Por su parte, la *reforma de 1994* les confiere nuevas atribuciones a los *Consejos Locales y Distritales*, tales como determinar *los topes máximos de gastos de campaña* en las elecciones de *senadores y diputados de mayoría*, respectivamente; así como otorgar la acreditación a los ciudadanos y organizaciones a que pertenezcan, que presenten su solicitud para participar como *observadores nacionales* del proceso electoral.

4.5.2.3 La observación electoral

El interés que manifestaba la sociedad civil por vincularse y participar en mayor medida en las actividades político-electorales, no sólo se refleja a través de una mayor participación ciudadana en la conformación de los órganos colegiados del *Instituto Federal Electoral*, sino también en su incorporación a las actividades de vigilancia y supervisión del cumplimiento de los mandatos legales en la materia. En tal sentido, la *reforma electoral de 1993* introduce una importante innovación al respecto.

Reconocimiento del derecho de los ciudadanos mexicanos a participar como observadores de las actividades electorales

Para tal efecto, se faculta al *Consejo General del Instituto Federal Electoral* para determinar, en cada proceso electoral, la forma y términos en que los ciudadanos podrían participar como *observadores de las actividades electorales*, pero únicamente durante *la jornada electoral*.

El acuerdo del *Consejo General* dispuso que los *observadores nacionales* también podrían *participar en los actos de preparación y desarrollo del*

proceso, disposición que fue recogida por *la reforma electoral de 1994* e incorporada a la legislación reglamentaria.¹⁰⁹

4.5.2.4 Régimen jurídico de los partidos políticos

La *reforma electoral de 1977* constituye un hito en el régimen jurídico de las organizaciones partidistas, ya que eleva por vez primera a rango constitucional, las normas relativas al régimen de los partidos políticos, concibiéndoles como entidades de interés público.¹¹⁰ Lo anterior implica su reconocimiento como sujetos del derecho público y, consecuentemente, la obligación del Estado mexicano de protegerlos y asegurarles las condiciones propicias para su desarrollo.

Sobre esta base ha sido posible promover y ampliar sistemáticamente una serie de derechos especiales de las fuerzas partidistas <prerrogativas>, iniciada desde 1963, que han procurado delinear y fortalecer un régimen competitivo de partidos políticos.

4.5.2.4.1 Financiamiento público

La legislación reglamentaria promulgada como resultado de la *reforma político-electoral de 1989-1990*, ratifica el derecho de los partidos políticos a recibir *financiamiento público* para el desarrollo de sus actividades.¹¹¹

¹⁰⁹ Cabe señalar que, en todo caso, los observadores nacionales pueden presentar ante la autoridad electoral un informe en los términos y tiempos que determine el Consejo General en cada proceso electoral.

¹¹⁰ Cfr. Decreto promulgado el 2 de diciembre de 1977 y publicado el 6 del mismo mes y año, en el *Diario Oficial de la Federación*.

¹¹¹ La legislación electoral de 1987 consagró por vez primera el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público, como un mecanismo que les garantizara disponer puntual y sistemáticamente de los

Sin embargo, a diferencia de la legislación precedente, clasifica el *financiamiento público* bajo *cuatro modalidades diferenciadas*, número que se amplió hasta cinco diferentes, como resultado de la *reforma electoral de 1993*, al incorporarse una orientada a *promover el desarrollo de los partidos políticos*. En tal virtud, el régimen de financiamiento público incluye <como resultado de dichas reformas> la posibilidad de acceso a *cinco modalidades diferenciadas*, las cuales funcionan bajo las siguientes bases:

- A. Dos modalidades se asignan bajo un criterio igualitario para todas las fuerzas políticas, independientemente de su tamaño y fuerza electoral;
- B. Dos modalidades se asignan bajo un criterio proporcional que toma en consideración en un caso, su número de votos sobre el total nacional y, en el otro, el número de escaños obtenidos en las Cámaras de Diputados y Senadores.
- C. Una última modalidad, incorporada en 1993, que busca contribuir al desarrollo de los partidos políticos que sólo obtengan entre el 1 y 5% de la votación nacional y obtengan su registro legal en fecha posterior a la última elección, con la salvedad de que un partido político sólo puede recibir fondos por esta vía por un máximo de tres años.

recursos necesarios para estar en condiciones de cumplir con sus fines y desarrollar sus actividades, sin tener que estar sujetos, en forma alguna, a cualesquier fuente de financiamiento.

4.5.2.4.2 *Financiamiento privado*

Hasta el *año de 1993* las fuentes de financiamiento distintas a las de origen público no eran objeto de regulación alguna en la legislación electoral. La reforma electoral aprobada en agosto de ese año, incluye sobre esta materia, la reglamentación de *cuatro fuentes diferenciadas de financiamiento privado*.

En tal virtud, las actividades partidistas pueden ser financiadas: **a)** por medio de las cuotas de sus afiliados y organizaciones <por militancia>; **b)** de las aportaciones o donativos en dinero o especie, efectuadas en forma libre y voluntaria por personas físicas o morales con residencia en el país, exceptuando las expresamente prohibidas por la propia ley <de simpatizantes>; **c)** de los ingresos captados por concepto de actividades promocionales <autofinanciamiento> o; **d)** por los rendimientos generados a través de fondos o fideicomisos <rendimientos financieros>.¹¹²

4.5.2.4.3 *El Acceso a radio y televisión de los partidos políticos*

La *legislación reglamentaria que se adopta en 1990*, incorpora una nueva disposición para reforzar la *prerrogativa de acceso a la radio y la televisión*:

¹¹² La reglamentación sobre el régimen financiero de los partidos políticos incorporada como resultado de la *reforma electoral de 1993* comprende, asimismo, la prohibición expresa, en toda circunstancia, de recibir aportaciones o donativos en dinero o especie provenientes de los poderes públicos y órganos de gobierno de cualquier nivel; los organismos, partidos políticos y personas físicas o morales extranjeras; los ministros, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero y; las empresas mexicanas de carácter mercantil. Adicionalmente, dispone que los partidos políticos consagren a nivel estatutario la creación de un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen manejo y destino de sus recursos, ante una Comisión de Consejeros designada ex profeso por el Consejo General del *Instituto Federal Electoral*.

incrementos adicionales en los tiempos de transmisión, durante los períodos electorales.¹¹³

Por lo tanto, a partir de las elecciones federales de 1991, a los partidos políticos se les otorgan tiempos adicionales de transmisión durante los períodos electorales, los cuales se asignan tomando en consideración su respectiva fuerza electoral e independientemente de los quince minutos mensuales de que disponen de manera permanente.¹¹⁴

4.5.2.4 Condiciones de equidad en la competencia partidista

GASTOS DE CAMPAÑA

Con el propósito de impedir que eventuales disparidades en la disponibilidad de recursos financieros entre los diversos partidos políticos puedan constituirse en un factor determinante para la captación del voto ciudadano durante las campañas electorales, la *reforma electoral de 1993* introdujo por vez primera en la legislación reglamentaria disposiciones relativas a: *la fijación de topes a los gastos de campaña que los partidos políticos puedan erogar en las elecciones presidenciales y legislativas.*

¹¹³ A efecto de que todos los partidos políticos estuvieran en posibilidades de difundir masivamente sus programas y plataformas electorales y promover por esta vía su identificación y encontrar apoyo por parte de la ciudadanía, la legislación electoral de 1973 garantizó su acceso gratuito a la radio y la televisión durante los períodos electorales, disponiendo para tal efecto de los tiempos oficiales que le corresponde al Estado en esos medios. En la ley electoral de 1987 se dispuso, que dicha garantía tuviese carácter permanente, no sólo durante los períodos electorales y, comprendiese, quince minutos mensuales de transmisiones por cada partido político.

¹¹⁴ Con el propósito de procurar mayores condiciones de equidad para el acceso y contratación de tiempos comerciales en la radio y la televisión entre todos los partidos políticos, orientados a la obtención del voto durante campañas electorales, la *reforma electoral de 1993* incorporó esta materia a la legislación.

Al efecto, se confiere la facultad al Consejo General del *Instituto Federal Electoral* para fijar los topes de gastos de campaña en la elección presidencial a partir de una fórmula que considera el *valor unitario del voto*; los *índices de inflación*; el *número de ciudadanos inscritos en el padrón* a nivel nacional y la *duración de la campaña* respectiva.

Asimismo, originalmente se facultó a las *Juntas Distritales Ejecutivas* para determinar lo conducente en el caso de las *elecciones de diputados de mayoría*, tomando en consideración las bases que sobre el particular fijara el *Consejo General*, así como la ponderación específica de las variables en el respectivo distrito electoral: *su área geográfica salarial*; *su densidad de población* y *sus condiciones geográficas particulares*.

Finalmente, se faculta a las *Juntas Locales Ejecutivas* para determinar los topes correspondientes de la *elección de senadores* de su respectiva entidad de jurisdicción.

La *reforma electoral de 1994* traslada la facultad de fijar los topes de gastos para las elecciones de *diputados y senadores* de las *Juntas Ejecutivas* a los *Consejos Distritales y Locales*, respectivamente.

INFORMACIÓN O DIFUSIÓN DE ACTIVIDADES DE CAMPAÑA

Ante la reiterada demanda de distintos sectores de opinión, a fin de que se respetara plenamente el *derecho a la libre expresión y difusión de ideas*, así como para procurar un manejo veraz, objetivo y confiable de la información relativa a las actividades de campaña de los diversos partidos políticos y los

candidatos en los medios electrónicos de comunicación, *la reforma electoral de 1993* introduce en la legislación reglamentaria, una disposición que faculta al *Instituto Federal Electoral* para formular propuestas sobre la materia.

En tal sentido, se faculta al *Instituto Federal Electoral* para acordar con los *representantes de los partidos políticos* y proponer a la *Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión* lineamientos generales aplicables a los noticiarios, respecto a la información o difusión de las actividades de campañas de los partidos políticos, que propiciara una mayor objetividad.

4.5.2.5 El padrón electoral

El registro oportuno, la actualización y depuración permanente de los listados que contienen el nombre y datos generales de identificación de todos los ciudadanos mexicanos con derecho al voto, ha constituido un requerimiento esencial para efecto de garantizar la legalidad y certidumbre de los procesos electorales.¹¹⁵

Con base en un acuerdo aprobado previamente por los partidos políticos, la autoridad electoral y el gobierno, la *legislación electoral de 1990* faculta al Consejo General del *Instituto Federal Electoral* para ordenar, cuando lo estimare conveniente, la aplicación de una técnica censal en todo el territorio nacional, esto es, llevar a cabo *visitas casa por casa*, a efecto de recabar la

¹¹⁵ La *Ley Electoral Federal* de 1951, que instituye formalmente el *Registro Nacional de Electores* en lugar del Consejo del Padrón Electoral, lo define como un organismo público, de carácter permanente, dependiente de la *Comisión Federal Electoral*, encargado de mantener al corriente el registro de los ciudadanos, expedir las credenciales de electores y formar, publicar, y proporcionar a los organismos electores, el padrón electoral. Cfr. Secretaría de Gobernación: *Código Federal de Instituciones...*, p. 263.

información básica de todos los ciudadanos para integrar un *padrón electoral* confiable.¹¹⁶

Adicionalmente, la normatividad electoral dispuso que todo movimiento de alta o baja en el padrón se sustentará obligatoriamente en documentos fuente en los que constara la firma, huella digital y fotografía del interesado o, en su caso, con actas de defunción, sentencia o notificación de la adquisición o pérdida de la ciudadanía, expedidas por las autoridades competentes respectivas.

Se ratifica que la credencial para votar constituye un documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al sufragio, pero a efecto de acreditar plenamente la identidad de cada elector y reforzar *los principios de certidumbre y seguridad jurídica* en la emisión del voto, dispone que la *credencial* incluya la *fotografía del elector*, y ya no sólo la huella digital y firma como lo prescribía la legislación precedente.¹¹⁷

4.5.2.6 *Las listas nominales de electores*

Con base en el registro de ciudadanos debidamente empadronados y considerando únicamente a todos aquellos quienes han obtenido *su credencial para votar con fotografía*, se generan *las listas nominales de electores*, que son las listas definitivas clasificadas por distritos y secciones electorales que se hacen llegar a todas y cada una de las *casillas de votación* que se instalan el día de la *jornada electoral* para la *recepción del voto*.

¹¹⁶ A partir de ello, para las elecciones federales de 1991 se conformó un padrón electoral totalmente nuevo, es decir, sin considerar ningún listado o registro preexistente y a través de la aplicación de la técnica censal total en todo el territorio nacional, ya prevista por la ley.

¹¹⁷ Las elecciones federales de 1994 fueron las primeras de carácter nacional en que se utilizó la nueva *credencial para votar con fotografía*.

Las *listas nominales* constituyen, en suma, un instrumento esencial para la celebración de las *elecciones*, ya que sólo quienes están registrados en ellas y presenten su credencial para votar con fotografía pueden ejercer efectivamente su derecho al sufragio.¹¹⁸

Se otorga a los partidos políticos garantía de acceso permanente al contenido de la base de datos, base de imágenes, documentos fuente y movimiento de *padrón electoral*, de tal manera que en todo momento estuvieran en condiciones de conocer o consultar la información que estimare conveniente.

La *reforma electoral de 1993* también ordenó al *Instituto Federal Electoral* el establecimiento de *Centros Estatales de Consulta del Padrón Electoral* para su utilización por representantes de los partidos políticos, así como la inclusión de mecanismos de consulta en las oficinas distritales del *Registro Federal de Electores*, a los cuales tendría acceso cualquier ciudadano para verificar su registro en el padrón y debida inclusión en la *lista nominal de electores*.

4.5.2.7 Las mesas directivas de casilla

Las casillas son los sitios dispuestos y equipados expresamente para que los ciudadanos acudan a emitir su *voto* el día de las *elecciones*.

¹¹⁸ Resulta de la mayor importancia que todo elector verifique su debida inclusión en los listados nominales, para lo cual la *legislación promulgada en 1990* ordena que anualmente y por un período de 20 días naturales sean exhibidas públicamente para que todos los ciudadanos puedan verificar su debida inclusión y, en su caso, solicitar las correcciones conducentes, pudiendo recurrir incluso ante el *Tribunal Federal Electoral*. Asimismo, conforme a la *legislación reglamentaria de 1990*, los partidos políticos también disponían anualmente de un plazo de 20 días para revisar y, en su caso, formular observaciones sobre las listas nominales, las cuales les debían ser entregadas por la autoridad electoral. La *reforma de 1993* amplió a 30 días naturales el plazo de que disponían los partidos políticos para revisar las listas nominales de electores y formular sus observaciones, precisando, en su caso, hechos y actos concretos e individualizados, de forma tal que la autoridad electoral estuviera en condiciones de dar puntual respuesta e introducir las correcciones a que hubiese lugar.

Con el propósito de facilitar una distribución funcional de los electores de forma tal que acudieran a votar en el sitio más próximo a su domicilio y de hacer posible que la votación se realizara con la mayor fluidez en cada casilla, la *legislación electoral adoptada en 1990* dispuso que cada *sección electoral* <célula básica de la división territorial para efectos electorales>, se integrara con un *mínimo de 50 y un máximo de 1,500 electores*, y que se instalara *una casilla* por cada *750 electores o fracción menor a dicha cantidad*.¹¹⁹

Se denomina *mesa directiva* al cuerpo de funcionarios de cada casilla <un presidente, un secretario y dos escrutadores con sus respectivos suplentes> en quienes se deposita la autoridad para respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio durante la *jornada electoral*.

4.5.2.7.1. Procedimiento de integración de las mesas directivas de casilla

Con objeto de procurar imparcialidad en el proceso de integración de las *mesas directivas de casilla* y contribuir por esta vía a otorgar confiabilidad y certidumbre jurídica en la recepción y conteo de los votos, que también se realiza de manera primigenia en cada casilla, la *reforma electoral de 1990* innova por completo el procedimiento legal previsto para tal efecto.¹²⁰

¹¹⁹ De ser hasta 1500, se instalarán dos, en forma contigua <si es posible>, y se dividirá la lista nominal de electores en orden alfabético. Si son más de 1500, *por el crecimiento demográfico de las secciones*, se instalarán tantas casillas como resulte de dividir el número de ciudadanos inscritos en la lista, entre 750. Cfr. Artículo 192. Secretaría de Gobernación: *Código Federal de Instituciones...*, p. 343.

¹²⁰ Conforme a la legislación electoral de 1987, para la integración de las mesas directivas de casilla, el presidente de cada comité distrital estaba facultado para designar a los presidentes y secretarios de todas las casillas que se instalarán en su respectivo distrito, en tanto que los escrutadores eran designados por sorteo, conforme a las propuestas presentadas por los partidos políticos.

Selección a partir de un sorteo aleatorio de los ciudadanos incluidos en las listas nominales de electores

Al promulgarse el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* disponía que el procedimiento se iniciara con un *sorteo aleatorio* que debían realizar *las juntas distritales ejecutivas* para seleccionar el 20% de los ciudadanos inscritos en la *lista nominal de electores* de cada sección.

Las juntas distritales deberían verificar que los ciudadanos sorteados cumplieran los requisitos legales¹²¹ y realizar una cuidadosa evaluación a fin de seleccionar a los más idóneos para desempeñar tan trascendental función electoral.

A los ciudadanos seleccionados sobre esta última base se les impartiría un *curso de capacitación*, después de cuya evaluación *las juntas distritales* designarían a aquellos que finalmente fungirían como funcionarios de las *mesas directivas de casilla*.

Adopción de un doble sorteo aleatorio para la selección de ciudadanos que integren las mesas directivas de casilla

Con el objeto de reforzar los principios de aleatoriedad e imparcialidad en el procedimiento de integración de las *mesas directivas de casilla*, reduciendo en la mayor medida posible eventuales márgenes de discrecionalidad por parte de las autoridades electorales, la *reforma electoral de 1993* determinó un *nuevo mecanismo*.

¹²¹ No ser funcionario público de mandos medios o superiores; saber leer y escribir, tener menos de setenta años de edad, entre otros.

Se prescribe la realización de un *segundo sorteo* a cargo de los *consejos distritales* para seleccionar a los ciudadanos que integraran las *mesas directivas de casilla*, a partir de una relación que comprendiera únicamente a aquellos que hubiesen acreditado el curso de capacitación y no estuvieran impedidos física o legalmente para el desempeño del cargo.

En suma, conforme a dichas disposiciones electorales, todos los funcionarios que integraran cada una de las mesas directivas de casilla instaladas el día de la jornada electoral, serían invariablemente ciudadanos residentes de la propia sección electoral y seleccionados a través de un doble sorteo aleatorio que pretendía eliminar manipulaciones o discrecionalidad por parte de la autoridad o de alguna fuerza partidista.

4.5.2.8 Los resultados electorales preliminares

En un contexto de sustancial incremento en el nivel de competitividad interpartidista, la *reglamentación electoral* ha procurado responder con mayor agilidad, fluidez y certidumbre a la exigencia ciudadana por disponer en el menor tiempo posible de *información preliminar* sobre los *resultados electorales*.

A partir del *código electoral de 1990* se han adoptado o, en su caso, se han hecho más expeditos diversos procedimientos y medios para que la ciudadanía, los partidos políticos y los propios candidatos puedan conocer los *resultados electorales* o las *tendencias de votación* a partir de la noche misma en que se celebre la *jornada comicial*.

Exhibición pública de los resultados a nivel de casilla y agregados a nivel distrital

Por disposición de la *legislación electoral adoptada en 1990*, tan pronto haya concluido el procedimiento de escrutinio y cómputo de la votación recibida en cada casilla, el *presidente de la mesa directiva* debe fijar en el exterior y en un lugar visible del sitio donde se hubiese instalado *la casilla*, un cartel en el que se muestren los *resultados de cada una de las elecciones* celebradas.¹²²

El mismo procedimiento de *exhibición pública de resultados preliminares* prescribe la ley para el caso de la información concentrada en cada uno de los *300 distritos uninominales*, una vez concluido el plazo de veinticuatro horas contadas a partir de la hora de cierre de las casillas, que como máximo disponen los presidentes de las mesas directivas de casilla para hacer entrega de la documentación electoral ante el *consejo distrital* correspondiente.¹²³

Difusión inmediata de resultados preliminares agregados a nivel nacional

De igual forma, con el propósito de que la ciudadanía, los partidos políticos y los candidatos mismos puedan contar con información sobre resultados preliminares a nivel nacional, la *legislación adoptada en 1990* otorga facultades al *Director General del Instituto Federal Electoral* para establecer un mecanismo mediante el cual se llevara a cabo la *recepción y difusión inmediata*

¹²² La *Ley Electoral de 1911* disponía que, concluida la elección de Distrito, el presidente del colegio electoral municipal mandara publicar el resultado de la votación por medio de avisos en las casas consistoriales y *en los parajes públicos acostumbrados*. Al reformarse esa ley en 1912, agrega que dicha publicación se hiciera *inmediatamente*. Cfr. Comentario al artículo 236. Secretaría de Gubernación: *Código Federal de Instituciones...*, p. 410.

¹²³ Cabe precisar que el lapso máximo de veinticuatro horas sólo se aplica para las casillas ubicadas en las zonas rurales, en el caso de las casillas ubicadas en la cabecera distrital la entrega debe ser inmediata.

de los resultados preliminares tanto de las *elecciones presidenciales* como de los miembros del *Congreso de la Unión*.¹²⁴

Conocimiento de tendencias electorales el mismo día de la jornada electoral

La *reforma electoral de 1993* incorpora nuevas disposiciones en esta materia, ya que faculta al *Director General del Instituto Federal Electoral* para ordenar, cuando lo estime conveniente, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. En este caso, los resultados de estos estudios sólo pueden ser difundidos previo acuerdo del *Consejo General*.

4.5.2.9 Los visitantes extranjeros

Previo a la *reforma electoral aprobada en mayo de 1994*, la legislación en la materia no reconocía ningún tipo de *figura extranjera* relacionada o asociada con asuntos de *índole electoral*. Sin embargo, dicha reforma faculta al *Consejo General del Instituto Federal Electoral* para que, en ocasión de la celebración de procesos electorales federales, pudiera *invitar y acordar las bases y criterios* en que habría de atenderse e informar a los *visitantes extranjeros* que acudieran a conocer las modalidades de su desarrollo en cualquiera de sus etapas.

En ejercicio de dicha atribución y para efectos del *proceso electoral federal de 1994*, el *Consejo General* aprobó en su sesión del 18 de junio de dicho año, un acuerdo en el que se establecen las *bases y criterios* para normar la presencia de

¹²⁴ Este sistema recaba y concentra a nivel central la información de los resultados a nivel de casillas tan pronto éstos sean entregados en el respectivo *consejo distrital*.

visitantes extranjeros invitados interesados en el conocimiento de las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal, que incluye tanto a personas físicas como jurídico-colectivas.¹²⁵

4.5.2.10 La solución de controversias

De manera paralela al desarrollo y avance de la organización y prácticas electorales, se ha ido conformando un sistema de recursos y procedimientos para resolver las controversias y reforzar el control sobre la legalidad de los actos y resoluciones de los órganos y autoridades electorales. A este sistema pueden recurrir los ciudadanos y partidos políticos que consideren vulnerados algunos de sus derechos *político-electorales* que la ley les confiere.

En esta materia también se han registrado avances e innovaciones significativas durante el *período 1989-1994*, tal y como se podrá advertir en el presente apartado.

Por disposición constitucional formulada como consecuencia de la *reforma electoral de 1989-1990*, se prescribe el establecimiento de un sistema de medios de impugnación que otorgara definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizara que los *actos y resoluciones electorales* se sujetaran invariablemente al *principio de legalidad*.

Con base al sistema de medios de impugnación así diseñado, conocerían tanto el órgano público depositario de la autoridad electoral *<Instituto Federal*

¹²⁵ En el acuerdo se establece que corresponderá a los partidos políticos y las organizaciones civiles y políticas mexicanas realizar las invitaciones a las personas extranjeras que cumplieran con los requisitos formulados para tal efecto, prescribiéndose que la autoridad electoral *<Instituto Federal Electoral>*, no emitiría invitación alguna al respecto.

Electoral>, como un tribunal autónomo, que sería órgano jurisdiccional en la materia.

4.5.2.10.1 *El Tribunal Federal Electoral: órgano autónomo jurisdiccional*

La *reforma constitucional* referida ordena la creación de un tribunal electoral autónomo <*Tribunal Federal Electoral*>, integrado por una sala central y cinco salas regionales con competencia para resolver las controversias electorales y contra cuyas resoluciones no procedería juicio ni recurso alguno, salvo los que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral, las cuales sólo podrían ser revisadas y, en su caso, modificadas por los *Colegios Electorales* de las *Cámaras de Diputados y Senadores*, previa fundamentación y voto aprobatorio de una *mayoría calificada de dos tercios* de sus integrantes.

La *reforma electoral de 1993* le confiere al *Tribunal Federal Electoral* máxima y plena autoridad jurisdiccional, atribuyéndole competencia para resolver en forma definitiva e inatacable todas las impugnaciones, inclusive, las relativas a la *calificación sobre la validez de las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo* <Diputados y Senadores>.

LA SALA DE SEGUNDA INSTANCIA

A partir de que se suprime el principio de autocalificación del *Poder Legislativo*, la *reforma electoral de 1993* dispone que la declaración de *validez de la*

elección y la asignación de *Diputados* y *Senadores* pudiesen también ser impugnadas ante las salas del *Tribunal Federal Electoral*.¹²⁶

En este sentido, se prescribe que para cada proceso electoral federal se integrara una *Sala de Segunda Instancia* del *Tribunal Federal Electoral*, conformada por su *presidente* y *cuatro miembros de la judicatura federal*. A esta Sala se le confirió competencia exclusivamente para conocer y resolver de manera definitiva e inatacable los recursos que los partidos políticos interpusieran en contra de las resoluciones de las *salas de primera instancia*, cuando hicieran valer agravios debidamente fundados por los que se pudiera modificar el resultado de una elección.

4.5.2.11 *El sistema de calificación electoral*

La *reforma constitucional de 1989* ratifica el *principio de autocalificación* del *Poder Legislativo*, según el cual las *Cámaras de Diputados* y *Senadores* calificarían a través de su respectivo *Colegio Electoral* la elegibilidad de sus miembros, a fin de declarar la *validez de su elección*. Igualmente, ratificó como facultad exclusiva de la *Cámara de Diputados* la *calificación de la elección presidencial*.¹²⁷

Como se ha precisado en anteriores líneas, la *reforma constitucional de 1993* *suprime el principio de autocalificación* del *Poder Legislativo*, facultando a los

¹²⁶ Cfr. Decreto promulgado el 2 de diciembre de 1977 y publicado el 6 del mismo mes y año, en el *Diario Oficial de la Federación*.

¹²⁷ Desde el inicio de su vida independientemente, en México imperó un sistema basado en el *principio de autocalificación* del *Poder Legislativo* a través de los *Colegios Electorales* de las respectivas *Cámaras*, así como la facultad expresa y exclusiva del *Colegio Electoral* de la *Cámara de Diputados* para calificar la validez de la elección presidencial.

órganos colegiados de dirección del *Instituto Federal Electoral* para declarar la validez de las elecciones de diputados de mayoría relativa <Consejos Distritales>, de senadores <Consejos Locales>, así como la declaración de validez y la asignación de diputados de representación proporcional <Consejo General>.

En el supuesto de impugnación sobre la declaración de validez de las elecciones o sobre la asignación de diputados y senadores, las Salas del *Tribunal Federal Electoral* resolverían en forma definitiva e inatacable.

4.5.2.11.1 Calificación de la elección presidencial

La *reforma constitucional de 1993* ratifica como facultad exclusiva de la *Cámara de Diputados* la de erigirse en *colegio electoral*, precisando que su resolución sería definitiva e inatacable.

4.6 La Reforma electoral de 1996: instituciones y procedimientos

Durante el segundo semestre de 1996 se logró concretar un renovado esfuerzo de revisión, actualización y perfeccionamiento de la normatividad que regula los procesos electorales en México, el cual comprendió importantes cambios e innovaciones tanto a nivel del *ordenamiento constitucional*¹²⁸ como de la legislación reglamentaria en materia electoral, el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

¹²⁸ De conformidad al Decreto de fecha 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto del mismo año, se reforman la fracción III del artículo 35 (prerrogativa ciudadana de asociación individual para tomar parte en los asuntos políticos del país); la fracción III del artículo 36 (suprime la expresión "en el Distrito que le corresponda" al referirse a la obligación de los ciudadanos de votar en las elecciones federales); el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante (se adiciona en la fracción I la afiliación libre e individual de los ciudadanos a los partidos; se señala de manera expresa en la fracción II, la prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado en el financiamiento de los partidos, así como también, se establecen reglas para su utilización y previene que la ley fijará los criterios para determinar límites, montos máximos de aportaciones pecuniarias, procedimientos para el control del origen y uso de recursos, así como sanciones por el incumplimiento de dichas disposiciones; en la fracción III, se suprime la participación del Poder Ejecutivo en el Instituto Federal Electoral y se introduce la figura de los consejeros electorales; se establece la duración en el cargo del consejero Presidente y consejeros electorales, impedimentos y retribuciones); el artículo 54, de su fracción II en adelante (aumenta a dos por ciento el mínimo de votación requerido para la asignación de diputados de representación proporcional; disminuye a trescientos diputados el máximo que puede tener un partido político por ambos principios; se establece un nuevo mecanismo para establecer el máximo de diputados por ambos principios de un partido político, basado en el porcentaje de votación más el excedente de ocho puntos); el artículo 56 (introduce la figura de los senadores de representación proporcional; los párrafos segundo y tercero del artículo 60 (establece la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal); la fracción I, del artículo 74 (suprime la facultad de la Cámara de Diputados para calificar la elección de Presidente de la República y la dota de atribuciones para expedir el Bando Solemne de la declaración de presidente electo que hubiere hecho el tribunal electoral; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94 (incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación); el artículo 99 (regula la estructura y funcionamiento del Tribunal Electoral); los párrafos primero y segundo del artículo 101 (adiciona la figura del magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral); se reforma y adiciona el artículo 105 (se faculta a la Suprema Corte para conocer de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y a los partidos políticos para ejercitarla; asimismo, establece que las leyes electorales deberán publicarse con 90 días de anticipación al inicio del proceso electoral que regirán); primer párrafo del artículo 108 (incorpora a los servidores del Instituto Federal Electoral al Título de Responsabilidades de los Servidores Públicos); el primer párrafo del artículo 110 (incorpora algunas figuras como sujetos de juicio político); el primer párrafo del artículo 111 (incorpora algunas figuras del ámbito electoral y las denominaciones de diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal); el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116 (establece que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados de mayoría relativa y representación proporcional, en los términos que señalen las leyes respectivas); y el artículo 122 (regula el régimen jurídico, su estructura y órganos del Distrito Federal).

El presente apartado pretende ofrecer una panorámica general de los principales cambios e innovaciones que comprendió este importante proceso de reforma, dentro de los que se destacan los relativos a: **a)** la composición de los órganos de representación nacional; **b)** el fortalecimiento del régimen de partidos; **c)** condiciones de mayor equidad en la contienda electoral; **d)** un avance sustancial en la consolidación de los atributos de independencia y autonomía del organismo depositario de la autoridad electoral; así como **e)** trascendentales innovaciones en el ámbito de la justicia electoral y **f)** los regímenes electorales a nivel local.

4.6.1 La integración del Poder Legislativo de la Unión

4.6.1.1 La Cámara de Diputados

Actualmente se establece un *límite máximo* de representación de la primera fuerza electoral en *trescientos diputados electos por ambos principios*. En efecto, a diferencia de una doble hipótesis que sobre este particular se contemplaba en la legislación anterior, ahora se dispone que, en todo caso, el límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en la conformación de la Cámara será de *trescientos diputados electos por ambos principios* <mayoría relativa y representación proporcional>, es decir, un **60%** de los quinientos escaños que la conforman.¹²⁹

¹²⁹ Cabe hacer notar que de acuerdo a las disposiciones precedentes, si el partido político con mayor fuerza electoral obtenía más del 60% de la votación emitida a nivel nacional, podía contar hasta con 315 diputados electos por ambos principios, pero si obtenía el 60% o menos de la votación nacional, el límite máximo de representación se fijaba en 300 diputados.

Como una disposición complementaria a la fijación de un *límite máximo de representación de la primera fuerza electoral* y en respuesta a la demanda de procurar la mayor proporcionalidad posible en la relación entre votos y escaños, por vez primera se ha adoptado una reglamentación orientada expresamente a fijar un límite a la eventual sobrerrepresentación de las fuerzas políticas en la conformación de la *Cámara de Diputados*.

Para tal propósito, se dispone como regla general, que ningún partido político podrá contar con un número total de diputados electos por ambos principios que represente *más de ocho puntos* respecto a su *porcentaje de votación nacional*, es decir, se restringe a un máximo de 8% la diferencia que se puede establecer en la relación entre votos y escaños para cualquier partido político.¹³⁰

La única salvedad que la ley prevé a la aplicación de esta regla, es que un partido político obtenga, por sus triunfos en la elección de los *trescientos diputados de mayoría relativa*, un porcentaje del total de curules de la Cámara, superior a la suma de su *votación más el 8%*.¹³¹

Finalmente, para la integración de la Cámara de Diputados, se incrementa de 1.5 a *2% el porcentaje* de votación requerido para que un partido político adquiera el derecho de participar en la asignación de las *doscientos diputaciones de representación proporcional*.¹³²

¹³⁰ Cfr. Artículo 54, fracción V, Secretaría de Gobernación: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1997, p. 57.

¹³¹ Cfr. *Ibid.*

¹³² Cfr. Artículo 54, fracción II, *Ibid.*, p. 56.

4.6.1.2 La Cámara de Senadores

Con el propósito de mejorar la fórmula de representación partidista en la integración del Senado, se incorporó el principio de representación proporcional para elegir a treinta y dos de sus ciento veintiocho integrantes.¹³³

En tal virtud, ahora se elegirán sólo *tres senadores* por igual en cada una de las *treinta y dos entidades federativas*: dos por el principio de *mayoría relativa* y el tercero será asignado a la *primera minoría*; en tanto que los treinta y dos restantes serán de listas votadas en una sola *circunscripción plurinominal nacional*.¹³⁴

De manera consecuente con la disposición incorporada a tal efecto en la integración de la Cámara de Diputados, el *mínimo de votación* requerido para que un partido político tenga derecho a participar en la asignación de *escaños senatoriales de representación proporcional* se fijó también en el 2% de la votación emitida a nivel nacional.¹³⁵

4.6.2 Régimen jurídico de los partidos y agrupaciones políticas

En este rubro, se suprime la modalidad de registro condicionado que anteriormente contemplaba la ley para que una organización política obtuviera el reconocimiento requerido para participar en las elecciones

¹³³ Artículo 56, párrafo segundo, Ibid., p. 59.

¹³⁴ Cfr. Artículo 56, párrafo primero y segundo, Ibid., p. 68 y 59.

¹³⁵ Artículo 18, 1, b). Instituto Federal Electoral: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 1996, p. 19.

federales, estableciéndose como *único procedimiento el del registro definitivo*.

Consecuentemente, la denominación *partido político nacional* se reserva a todas las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal y, por lo tanto, desaparece el régimen diferenciado de derechos y prerrogativas entre partidos con registro definitivo y condicionado.

Por lo que corresponde a los requisitos para la obtención del *registro como partido político nacional*, ahora se exige contar con *tres mil afiliados en por lo menos diez de las treinta y dos entidades federativas*, o bien con *trescientos en por lo menos cien de los trescientos distritos electorales uninominales*;¹³⁶ aunque también se puntualiza que, en ningún caso, el total puede ser inferior al *0.13% del padrón electoral federal* utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud.¹³⁷

El *porcentaje mínimo de votación* requerido para que un *partido político nacional conserve su registro* es del *2%*, en cualquiera de las elecciones federales ordinarias (diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos).¹³⁸

¹³⁶ Anteriormente, el mínimo consistía en sesenta y cinco mil afiliados a nivel nacional.

¹³⁷ Artículo 24. Instituto Federal Electoral: *Código Federal de Instituciones...*; p. 23.

¹³⁸ Artículo 32.1, *Ibid.*, p. 28.

Con la pretensión de ampliar los cauces de participación y representación ciudadanas y como complemento del sistema de partidos políticos, se reconoce la figura de las *agrupaciones políticas nacionales*.¹³⁹

4.6.2.1 Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación

A fin de avanzar hacia una mayor equidad en el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión en períodos electorales, se establecen un conjunto de disposiciones en el tenor siguiente: a) los tiempos gratuitos y adicionales de transmisiones a que tienen derecho los partidos políticos durante los períodos electorales, se distribuirán en un 30% de forma igualitaria y en un 70% en forma proporcional a su fuerza electoral;¹⁴⁰ b) los tiempos adicionales en períodos electorales no sólo comprenden la asignación de hasta doscientos cincuenta horas de transmisión en radio y doscientos en televisión en el proceso electoral en que se elija al Presidente,¹⁴¹ sino también la adquisición mensual por parte del Instituto Federal Electoral de hasta diez mil promocionales en radio y cuatrocientos en televisión, con una duración de veinte segundos cada uno; c) se faculta a la Comisión de Radiodifusión del

¹³⁹ Las *agrupaciones políticas nacionales* sólo pueden participar en procesos electorales federales mediante la suscripción y registro ante la autoridad electoral de *acuerdos de participación con un partido político*. Bajo ninguna circunstancia pueden utilizar la denominación “partido” o “partido político”, ni participar en procesos electorales mediante coaliciones. Dichas organizaciones deberán presentar una solicitud de registro ante el Instituto Federal Electoral, para lo cual, además de disponer de documentos básicos y de una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido, deberán acreditar que cuentan con un *mínimo de siete mil asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones en por lo menos diez entidades federativas*. En caso de obtener su registro, disponen de un régimen fiscal especial, así como de financiamiento público para apoyar sus actividades de educación y capacitación política e investigación socio-económica y política. Cfr. Artículos 33, 34, 35 y 36, *Ibid.*, pp. 29, 30, 31 y 32.

¹⁴⁰ Ello independientemente a los quince minutos mensuales que disponen de manera permanente. Anteriormente la ley disponía que los tiempos adicionales de transmisiones se asignarían de manera proporcional a su fuerza electoral.

¹⁴¹ Estos tiempos se reducen a la mitad en elecciones estrictamente legislativas.

Instituto Federal Electoral para realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos, con objeto de informar al Consejo General; **d)** se dispone que en ningún caso se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros; **e)** se reconoce a los partidos políticos, candidatos y coaliciones la posibilidad de ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.¹⁴²

4.6.2.2 Régimen financiero de los partidos políticos

Se prescribe a nivel constitucional que el *financiamiento público* debe prevalecer sobre otros tipos de financiamiento partidista permitidos y regulados por la ley.¹⁴³

El *financiamiento público* queda comprendido bajo tres modalidades:¹⁴⁴

- *Sostenimiento de actividades ordinarias permanente*: el 30% se asigna en forma igualitaria y el 70% de acuerdo con el porcentaje de votación de los partidos representados en el Congreso.

¹⁴² Cfr. Artículos del 42 al 48. Instituto Federal Electoral: **Código Federal de Instituciones...**; pp. 38 a 45.

¹⁴³ Cfr. Artículo 41, fracción II. Secretaría de Gobernación: **Constitución Política...**; pp. 48 y 49.

¹⁴⁴ Cfr. Artículo 49.7. Instituto Federal Electoral: **Código Federal de Instituciones...**; pp.47, 48 y 49.

- *Gastos de campaña*: el año de la elección, a cada partido se le otorga un monto equivalente al recibido para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes para estos efectos.
- *Actividades específicas como entidades de interés público*: el Consejo General puede autorizar apoyos hasta por un 75% de los gastos anuales comprobados para cada partido por gastos en actividades de educación y capacitación política; investigación socio-económica y política y tareas editoriales.

Se dispone que los partidos políticos *no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas*, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.¹⁴⁵

En relación al *financiamiento realizado en forma libre y voluntaria* por las personas físicas o morales con residencia en el país <simpatizantes>, se establece que ningún partido podrá recibir aportaciones anuales en dinero por este concepto por una cantidad superior al *10% del total de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes* otorgado a todos los partidos políticos en el año que corresponda.¹⁴⁶

Asimismo, las *aportaciones en dinero* que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrá un *límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público* para el sostenimiento de *actividades*

¹⁴⁵ Cfr. Artículo 49.11, b), II, Ibid., p. 52.

¹⁴⁶ Cfr. Artículo 49.11, b), I, Ibid., p. 51.

ordinarias permanentes otorgado a todos los partidos políticos en el año que corresponda.¹⁴⁷

Se crea una *Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General* integrada exclusivamente por *Consejeros Electorales* y con carácter permanente a la que se le confieren atribuciones para fiscalizar el manejo de los recursos partidistas, así como para la recepción, revisión y dictamen de los informes que deben rendir.

Entre tales atribuciones se incluyen la de ordenar, en los términos que acuerde el Consejo General, la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos y las agrupaciones políticas; la de ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes y; la de presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones.¹⁴⁸

4.6.2.3 Topes a gastos de campaña

Se confiere al *Consejo General del Instituto Federal Electora* la atribución de acordar y aprobar los *topes de gastos de campaña* que deben aplicarse a todas las elecciones federales.

Asimismo, se modifican significativamente y se estipulan de manera más clara y precisa las reglas que debe observar el Consejo General para

¹⁴⁷ Cfr. Artículo 49.11, b), III, *Ibid.*, p. 52.

¹⁴⁸ Cfr. Artículo 49B, *Ibid.*, pp. 56 y 57.

determinar los *topes de gastos en las elecciones de Presidente, senadores y diputados*.

4.6.3 La reforma electoral de 1996 y las autoridades electorales

Tal y como ha quedado demostrado en capítulos precedentes, una de las principales formas de *expresión de la ciudadanía* son las *elecciones*, ya que es a través de éstas como el ciudadano ejerce su *derecho al sufragio*. Por lo tanto, resulta indispensable asegurar que las mismas se lleven a cabo bajo criterios de imparcialidad, esto es, en beneficio exclusivo de los *derechos de ciudadanos y partidos políticos* (estos últimos, como medio de acceso al ejercicio del poder publico).

Bajo esta premisa, la integración de las *instituciones u órganos* que han de encargarse de la *organización de las elecciones*, esto es, de la planeación, dirección, ejecución y control de todas las actividades implicadas en los procesos comiciales, constituye uno de los elementos fundamentales de todo *sistema electoral*. Es a través de éstas como se garantiza la *autenticidad de las elecciones*. A dichas instituciones y órganos se les conoce en la doctrina como *autoridades electorales*.¹⁴⁹

La forma en que se constituyen las *autoridades* en cada *sistema electoral*, depende principalmente del *proceso histórico* del país de que se trate, de su *sistema político*, su *cultura politica*, su *grado de desarrollo socio-económico*,

¹⁴⁹ Arturo Núñez Jiménez: *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*; Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 107 y 108.

así como de la *correlación de fuerzas entre los diversos partidos* representados en el Congreso de la Unión.

Debemos tener presente que el camino seguido por la *reforma electoral*, ha sido sinuoso y lento, toda vez que, no obstante haber tenido avances significativos como los que hemos descrito, existen todavía bastantes obstáculos por salvar antes de arribar a una *reforma electoral* que en su conjunto satisfaga los requerimientos de una *sociedad democrática*. En efecto, a la fecha se han concretado algunos esfuerzos encaminados a lograr un equilibrio en la composición de los *órganos electorales*; así como en los procesos e instituciones que protegen la *autenticidad en la expresión de la voluntad de los electores*.

Visto como proceso, estas reformas normativas e institucionales necesitaron ser cada vez más vastas y estretégicas,¹⁵⁰ y en ese largo trayecto de aproximadamente dos décadas, la creación del *Instituto Federal Electoral* (IFE) ha desempeñado un papel clave hacia la imparcialidad y la confianza en las *instituciones electorales mexicanas*.

4.6.3.1 El Instituto Federal Electoral

Mediante la reforma electoral de 1996, el IFE como institución “autónoma” y cuya actuación se rige bajo los principios de “*certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad*”, adquiere una nueva fisonomía al suprimir toda participación o representación del Poder Ejecutivo en su integración. En efecto, la *fracción III del artículo 41 constitucional* a la letra

¹⁵⁰ Véase José Woldenberg, “¿De qué sirven las instituciones?”, Nexos, núm. 227, noviembre de 1996.

dispone: “*La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordena la ley*”.

Constitucionalmente se le confieren al IFE las actividades relativas a: **a)** la capacitación y educación cívica; **b)** la geografía electoral; **c)** los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y los partidos políticos; **d)** el padrón y lista de electores; **e)** la impresión de materiales electorales; **f)** la preparación de la jornada electoral; **g)** los cómputos de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como de la elección de todas las listas de diputados electos por el mismo principio y de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales; **h)** la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; **i)** la regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales.¹⁵¹

Se establecen como órganos centrales del *Instituto Federal Electoral*, el *Consejo General*, la *Presidencia del Consejo General*; la *Junta General Ejecutiva* y la *Secretaría Ejecutiva*.¹⁵²

El órgano colegiado superior de dirección -Consejo General- es el responsable de “*vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales*

¹⁵¹ Crf. Artículo 41, fracción III, párrafo octavo. Secretaría de Gobernación: *Constitución Política...*; p. 51.

¹⁵² En relación a la estructura anterior, se suprime la Dirección General, la cual es sustituida por la Secretaría Ejecutiva.

y legales en materia electoral, como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guien todas las actividades del Instituto”, y se integra por su Presidente y ocho Consejeros Electorales.¹⁵³ Asimismo, concurren a dicho *Consejo General* con voz pero sin voto, *Consejeros del Poder Legislativo*, representantes de los partidos políticos y el *Secretario Ejecutivo*.¹⁵⁴

El *consejero Presidente* y los *consejeros electorales* son elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la *Camara de Diputados* o en sus recesos, por la *Comisión Permanente*, a propuesta de los grupos parlamentarios, y durarán en el cargo siete años. El secretario ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes de los miembros del *Consejo General*, a propuesta del *consejero presidente*.¹⁵⁵

Los *consejeros del Poder Legislativo* mantienen su presencia en el *Consejo General*, son propuestos en la *Cámara de Diputados* por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras; sin

¹⁵³ A fin de preservar la imparcialidad en su actuación, tanto el consejero presidente como los consejeros electorales deben reunir los siguientes requisitos: a) ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; b) estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; c) tener más de treinta años de edad, al día de la designación; d) poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimiento en la materia político-electoral; e) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; f) haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses; g) no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente de comité ejecutivo nacional o equivalente de un partido político; h) no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; i) no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación; j) no ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal, jefe de gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de gobierno, a menos que se separe de su cargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.

¹⁵⁴ El secretario ejecutivo del Consejo General deberá reunir los mismos requisitos que se exigen para ser consejero electoral, excepto el del inciso j) de la nota anterior.

¹⁵⁵ Cfr. Artículo 41, fracción III, párrafos tercero, cuarto y quinto. Secretaría de Gobernación: *Constitución Política...*; p. 50.

embargo, solo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas cámaras del Congreso de la Unión.¹⁵⁶ Asimismo, los partidos políticos nacionales mantienen su derecho de acreditar un representante por igual, con voz pero sin voto.

En suma, el *Consejo General* queda constituido por: el *consejero presidente* y *ocho consejeros electorales* -con voz y voto-; el *secretario ejecutivo* -con voz-; los *representantes del Poder Legislativo*, uno por cada partido con representación en el Congreso de la Unión¹⁵⁷ -sin voto-, los *representantes de los partidos políticos nacionales*¹⁵⁸ -sin voto-.

Una de las principales adecuaciones institucionales y operativas fue la creación de las *comisiones permanentes*, las cuales se integran exclusivamente por *consejeros electorales*, a saber: **a)** fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas; **b)** prerrogativas, partidos políticos y radio-difusión; **c)** organización electoral; **d)** servicio profesional electoral; y **e)** capacitación electoral y educación cívica.¹⁵⁹

La organización y funcionamiento del *Instituto Federal Electoral* bajo su nueva estructura, por una parte ha propiciado el fortalecimiento de las

¹⁵⁶ Cfr. *Ibid.*, párrafo séptimo.

¹⁵⁷ En el año de 1999, los partidos que tienen representación en el Congreso de la Unión son: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México.

¹⁵⁸ Para el proceso electoral del año 2000, los partidos políticos nacionales son: 1) el Partido Revolucionario Institucional; 2) el Partido Acción Nacional; 3) el Partido de la Revolución Democrática; 4) el Partido del Trabajo; 5) el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; 6) el Partido Verde Ecologista de México; 7) el Partido Centro Democrático; 8) el Partido Alianza Social; 9) el Partido Convergencia por la Democracia; 10) el Partido Democracia Social; y, 11) el Partido Sociedad Nacionalista.

¹⁵⁹ En términos del artículo 80 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, dichas comisiones son independientes de la integración de aquellas que el Consejo General considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones.

funciones de control y supervisión de los órganos de dirección; sin embargo, por otra parte, también ha derivado en una centralización de las facultades de nombramiento de los titulares de los máximos órganos tanto a nivel local como distrital, como se advertirá más adelante.

Entre las innovaciones incorporadas al ámbito de *atribuciones del Consejo General*, resulta conveniente subrayar las siguientes: a) designar a los consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales; b) designar a los consejeros electorales que integran los Consejos Locales; c) resolver sobre el otorgamiento y pérdida del registro de las agrupaciones políticas, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen con los partidos políticos; d) determinar los tope máximos de gastos de campaña que puedan erogar los partidos políticos en las elecciones de senadores y diputados; e) registrar las candidaturas de senadores por el principio de representación proporcional, realizar el cómputo de estas elecciones y hacer su declaración de validez, así como determinar su asignación por cada partido político y otorgar las constancias respectivas; y f) fijar las políticas y programas generales del instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva.¹⁶⁰

Cabe hacer notar que la figura del *consejero presidente* sintetiza el acercamiento de dos estructuras que anteriormente habían funcionado de manera separada, esto es, el *Consejo General* y la *Junta General Ejecutiva*, ya que preside tanto el máximo órgano colegiado como el órgano ejecutivo de mayor jerarquía.

¹⁶⁰ Cfr. Artículo 82. Instituto Federal Electoral: *Código Federal de Instituciones...*; pp. 87, 88, 89, 90 y 91.

4.6.3.1.1 *Las delegaciones y subdelegaciones del Instituto Federal Electoral*

El *Instituto Federal Electoral* tiene su sede en el *Distrito Federal* y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional a través de *treinta y dos delegaciones* <una en cada entidad federativa> y *trescientas subdelegaciones* <una en cada distrito electoral uninominal>. Cada delegación y subdelegación se integra por: a) La Junta Local o Distrital Ejecutiva; b) el Vocal Ejecutivo; y c) el Consejo Local o Distrital. Su función es organizar la elección en su ámbito territorial.¹⁶¹

Cada uno de los treinta y dos *Consejos Locales* conserva la atribución de designar a los consejeros electorales de los *Consejos Distritales*, de las propuestas que presenten los propios consejeros electorales locales.

Los *Consejos Locales* tienen, entre otras, las siguientes facultades: a) efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y dar a conocer los resultados correspondientes; b) efectuar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, dar a conocer los resultados correspondientes, con base en las actas de cómputos distritales; y, c) nombrar

¹⁶¹ Como consecuencia de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del año de 1996, cada uno de los treinta y dos consejos se integran de la siguiente manera: a) un consejero presidente designado por el Consejo General -quien fungirá como vocal ejecutivo de la respectiva Junta Local-; b) seis consejeros electorales, designados por mayoría absoluta del Consejo General -de entre las propuestas realizadas por el consejero presidente o los consejeros electorales del propio Consejo General-; c) un representante por igual de cada partido político nacional con voz pero sin voto. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la respectiva Junta Local concurrirán a las sesiones con voz pero sin voto. El vocal secretario de la Junta será secretario del Consejo Local y tendrá derecho a voz pero no a voto.

las comisiones de consejeros que sean necesarias para organizar y vigilar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.¹⁶²

En un nivel jerárquico menor se encuentran los *trescientos Consejos Distritales*, encargados de implementar la organización de la elección en el sitio mismo en que se llevará a cabo.¹⁶³ Dichos consejos tienen, entre otras, las siguientes funciones: **a)** vigilar la observancia de la ley electoral y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; **b)** designar, en caso de ausencia del secretario, de entre los integrantes del servicio profesional electoral, a la persona que fungirá como tal en la sesión; **c)** determinar número y ubicación de las casillas, sortear a los funcionarios de casilla que se harán cargo de ellas el día de la elección; **d)** registrar las fórmulas de candidatos a diputados; **d)** registrar los nombramientos de los representantes de los partidos para la jornada electoral; **e)** acreditar a ciudadanos u organizaciones para participar como observadores electorales; **f)** efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones para diputados por ambos principios, y de senadores por mayoría relativa y de representación proporcional; **g)** realizar el cómputo distrital para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y **h)** supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas en el proceso electoral.¹⁶⁴

¹⁶² Cfr. Artículo 105. Instituto Federal Electoral: *Código Federal de Instituciones...*; pp. 112, 113 y 114.

¹⁶³ Con base en las reformas realizadas en el año de 1996 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los Consejos Distritales se integran de la siguiente manera: **a)** un consejero presidente, -designado por el Consejo General-, quien fungirá como vocal ejecutivo distrital; **b)** seis consejeros electorales -designados por mayoría absoluta del Consejo Local de entre las propuestas presentadas por el consejero presidente-; **c)** un representante por igual de cada partido político nacional, con voz pero sin voto. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital concurren a las sesiones con voz pero sin voto.

¹⁶⁴ Cfr. Artículo 116. Instituto Federal Electoral: *Código Federal de Instituciones...*; pp. 121 y 122.

4.6.4 *La reforma electoral de 1996 y los procedimientos electorales*

4.6.4.1 *El proceso de selección y nombramiento de los integrantes de las mesas directivas de casilla*

La *casilla* dentro del proceso electoral se convierte en un lugar de vital importancia, toda vez que en ella se deposita la voluntad ciudadana a través del ejercicio del *derecho al sufragio*. Por mandato constitucional, las *mesas directivas de casilla* son los órganos electorales formados por ciudadanos,¹⁶⁵ facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan *los trescientos distritos electorales*. Por lo tanto, tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.¹⁶⁶

Las *mesas directivas de casilla* se integran con un *presidente*, un *secretario*, *dos escrutadores* y *tres suplentes generales*. Mediante la reforma de 1996 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece como obligatoria la fórmula que convina sorteo, capacitación y designación conforme a una evaluación.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Cfr. Artículo 41, fracción III, párrafo segundo. Instituto Federal Electoral: *Constitución Política...*; p. 50.

¹⁶⁶ Cfr. Artículo 118. Instituto Federal Electoral: *Código Federal de Instituciones...*; pp. 124 y 125.

¹⁶⁷ A tal efecto, las juntas distritales ejecutivas insacularan de las listas nominales de electores, a un diez por ciento de los ciudadanos de cada sección electoral, siendo el universo de sorteados los nacidos en un mes del calendario -y el que sigue en su orden- que, a la vez, será también sorteado en el Consejo General. En ningún caso, el número de ciudadanos insaculados será menor a cincuenta. A los ciudadanos que resultan seleccionados se les convoca a un primer curso de capacitación en materia electoral, para enseguida proceder a una evaluación que las Juntas Distritales harán para verificar si esos ciudadanos cuentan con las aptitudes y cumplen los requisitos de ley -se preferirá a los de mayor escolaridad-. Los ciudadanos que no cumplan con esas exigencias no son considerados en el segundo sorteo. Por su parte, el Consejo General sorteará las veintinueve letras que comprende el alfabeto, a fin de obtener la letra a partir de la cual, con base

Resulta importante señalar que *los representantes de los partidos políticos* en los *Consejos Distritales*, tienen la posibilidad de vigilar el desarrollo del procedimiento para la selección de los integrantes de las *mesas directivas de casilla*.

Sin duda, este mecanismo propicia que la ciudadanía se involucre de manera importante en el proceso electoral, tratando de propiciar una mayor confianza en la autenticidad de la elección.

4.6.4.2 Representantes de los partidos políticos en las mesas directivas de casilla

El artículo 198 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales introduce dos innovaciones importantes: por una parte, posibilita y especifica el tamaño y tipo de distintivo que los *representantes de los partidos* podrán llevar en la casilla el día de la jornada electoral y que se distinguirá de su propaganda de campaña; y, por otra parte, se especifica con claridad que tales representantes tienen derecho a recibir una copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla por sus funcionarios.¹⁶⁸ Esta medida sin duda hace posible la obtención por cada partido político, de la información necesaria y

en el apellido paterno, se seleccionará a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla. Conforme a los resultados de este último sorteo, las Juntas Distritales elaboran una lista con los candidatos viables, procediendo los Consejos Distritales a realizar la segunda insaculación. Hecho lo anterior, las Juntas proceden a designar a los ciudadanos más idóneos –de acuerdo a su escolaridad–, para los cargos de presidente, secretario y dos escrutadores, respectivamente, además de nombrar a tres “*suplentes generales*”, que fungirán como funcionarios en caso de que alguno de los designados no asista el día de la jornada electoral.

¹⁶⁸ Cfr. Artículo 198, 200 y 235. Instituto Federal Electoral: *Código Federal de Instituciones...*; pp. 180, 181, 182 y 205.

pormenorizada para sustentar y fundamentar debidamente la interposición de posibles impugnaciones y recursos legales.

4.6.4.3 *Foliación de boletas*

Mediante la *reforma electoral*, lo que en 1994 constituyó un acuerdo del *Consejo General*, fue incorporado formalmente a la letra de la ley. En efecto, las boletas para la elección de *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados*, estarán adheridas a un talón foliado, a fin de facilitar su control y, a la vez, propiciar la certeza del lugar en el que serán utilizadas y la cantidad de boletas que el presidente de la casilla brinde a los votantes, la cual deberá coincidir con las que resulten en el conteo al final de la *jornada electoral*.¹⁶⁹

4.6.4.4 *Lista nominal con fotografía*

Resulta importante mencionar que actualmente el padrón electoral cuenta con una base informática que permite no solamente expedir una *credencial para votar con fotografía*, sino también imprimir esa misma *fotografía en la lista nominal de electores*, documento que constituye el instrumento básico utilizado por los presidentes de casilla el día de la jornada electoral y el medio idóneo para identificar debidamente al votante.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Cfr. Artículo 205, *Ibid.*, pp. 185 y 186.

¹⁷⁰ Cfr. Artículo 161, *Ibid.*, pp. 147 y 148.

4.6.4.5 Los asistentes electorales

El artículo 241-A del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, instituye la figura de los “*asistentes electorales*”, cuyo propósito es auxiliar a las *Juntas y Consejos Distritales* en trabajos tales como la recepción y distribución de la documentación y de los materiales electorales, así como la verificación de la instalación y clausura de las mesas directivas de casilla.¹⁷¹ El código establece requisitos y procedimientos muy precisos para su contratación, a saber: **a)** ser ciudadano mexicano; **b)** contar con educación media básica; **c)** no militar en ninguna agrupación ni partido político; y, **d)** presentar la solicitud y el examen correspondiente ante la autoridad electoral respectiva.

4.6.4.6 Regulación de encuestas

El artículo 190 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* puntualmente establece los requisitos que deben cumplir las instituciones o personas físicas, para estar en posibilidad de llevar a cabo *encuestas o muestreos* acerca de la preferencia política de los ciudadanos o de las *tendencias electorales*.¹⁷² Al efecto, las personas físicas o jurídico-

¹⁷¹ Además, auxilian en los trabajos información sobre los incidentes ocurridos durante la jornada electoral; apoyar a los funcionarios de casillas en el traslado de los paquetes electorales; entrega de los paquetes con los expedientes de las elecciones dentro de los plazos establecidos; y, recolección de la documentación de las casillas cuando fuere necesario.

¹⁷² Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, quedando sujetos quienes lo hicieren, a las penas aplicables a aquellos que incurran en alguno de los tipos previstos y sancionados en el artículo 403 del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. Este numeral reza textualmente lo siguiente: “*Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley; II. Vote más de una vez en una misma elección; III. Haga procelitismo o presione objteivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes,*

colectivas deberán adoptar los criterios generales de carácter científico que disponga el *Consejo General del Instituto Federal Electoral*.

4.6.5 La Reforma Electoral de 1996 en materia de justicia electoral

Históricamente, los *derechos políticos* en México carecieron de medios de protección en nuestra *Constitucion Política*, lo cual si bien fue una consecuencia de la falta de control constitucional que afectaba a toda la materia electoral, esta circunstancia tenía una significación mayor, ya que ello podía dar pauta a una vulneración de los derechos que constituyen el fundamento del *sistema democrático*.

En efecto, el ejercicio de los *derechos político-electorales* es el mecanismo idóneo para que los ciudadanos participen en la vida pública del país, esto es, ejerzan la doble función que les corresponde en un régimen democrático: *gobernar y ser gobernados*. Los *derechos políticos* son fundamentalmente

con el fin de orientar el sentido de su voto; IV. Obstaculice o interfiere dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio, el cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales; V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos; VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral; VII. El día de la jornada electoral, viole de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto; VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular; IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto; X. Introduzca en o substraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos electorales o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes; XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato; XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentre en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

<conforme a la doctrina nacional e internacional>: **a) el derecho al voto; b) el derecho a ser votado para ocupar un cargo público; c) el derecho a asociarse para tratar asuntos políticos; d) el derecho a reunirse con esos fines; y, e) el derecho de petición sobre asuntos políticos.**

En el marco de la reforma electoral de 1996, el tema de la *justicia electoral* fue objeto de múltiples discusiones y, finalmente, de reformas y adiciones al texto constitucional. El artículo 41, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece explícitamente que el nuevo *sistema de impugnaciones* tiene por objeto garantizar tanto la *legalidad* como la *constitucionalidad* de los actos y resoluciones de las *autoridades electorales*, a fin de proteger debidamente los *derechos políticos* de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación. Asimismo, este precepto constitucional señala que la interposición de los recursos no tendrá como consecuencia la suspensión del acto impugnado, lo cual resulta explicable e indubitadamente responde a la propia naturaleza de las actividades de las autoridades electorales.

4.6.5.1 El Tribunal Electoral: órgano especializado del Poder Judicial de la Federación

La reforma electoral de 1996 puso fin al criterio sostenido hasta esa fecha, el cual consideraba que el Poder Judicial debía abstenerse de conocer asuntos electorales. Si bien es cierto la reforma no modificó las facultades de la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* respecto a dicha temática,¹⁷³ al

¹⁷³ Excepción hecha de las acciones de inconstitucionalidad, que tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

incorporarse al *Poder Judicial de la Federación* el *Tribunal Electoral*, este se convirtió en un órgano especializado de ese poder, como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en todo el país, salvo en casos de *acciones de inconstitucionalidad*.¹⁷⁴

La normatividad constitucional sobre este nuevo órgano del Poder Judicial se estableció en *el artículo 99* de la Ley Fundamental, y su organización y estructura se reglamentó en la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*.

Por mandato constitucional, el *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* quedó conformado por una *Sala Superior*, integrada por *siete magistrados electorales*¹⁷⁵ de entre los cuales se nombra al presidente del Tribunal, y por *cinco salas regionales* integradas por *tres magistrados* cada

¹⁷⁴ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tenga por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...] F) los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro. La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo. Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

¹⁷⁵ Éstos deberán satisfacer mínimamente los requisitos que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a saber: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y, VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

una. Los *magistrados del Tribunal* son nombrados por el voto de dos terceras partes de la *Cámara de Senadores* o en su caso, de la *Comisión Permanente*, a propuesta de la *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Asimismo, se creó una nueva instancia dentro del Tribunal Electoral denominada *Comisión de Administración*, la cual tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del propio Tribunal.

4.6.5.1.1 La Sala Superior

La sede de la *Sala Superior del Tribunal Electoral* -integrado por siete magistrados nombrados por un período de diez años- es el *Distrito Federal*. Su presidente es electo por un período de cuatro años de entre sus magistrados, por decisión de ellos mismos. Dentro de sus funciones específicas destacan la de representar jurídicamente a dicho organismo, presidir la Sala Superior y la Comisión de Administración.

A la *Sala superior* le corresponde una importantísima función que históricamente ejercía la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, esto es, *formular la declaración de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos*.¹⁷⁶ Esta característica confiere sustento jurídico a tan significativo evento, desvinculándolo así de posiciones políticas. Consecuentemente, se llevó a cabo una reforma al artículo 74 fracción I, de la Constitución Política, en la que se confiere a la Cámara de Diputados simplemente “*expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*”.

¹⁷⁶ Comprende dos declaraciones distintas: una de validez de la elección y otra de presidente electo.

4.6.5.1.2 *Las Salas Regionales*

Las *Salas Regionales del Tribunal* funcionan durante los procesos electorales federales y entran en receso al finalizar los mismos. Cada una de ellas se integra por tres magistrados electorales y elige a su presidente de entre los propios magistrados que la integran, por cada período en que deban funcionar.

La sede de estas *Salas Regionales* serán las cinco ciudades del país designadas como cabeceras de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país. Esto es, *Guadalajara, Monterrey, Jalapa, el Distrito Federal y Toluca*.¹⁷⁷

4.6.5.1.3 *La Comisión de Administración*

La *Comisión de Administración* constituye una figura encargada de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del *Tribunal Electoral*. Este órgano funciona permanentemente y se integra por el *presidente del Tribunal, un magistrado de la Sala Superior* designado por insaculación y *tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal*.

Las funciones de esta *Comisión* son, entre otras, las siguientes: **a)** ejercer el presupuesto del Tribunal; **b)** administrar los bienes muebles e inmuebles; **c)**

¹⁷⁷ La *primera circunscripción plurinomial* con sede en *Guadalajara*, se integra con los estados de: Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; la *segunda* con sede en *Monterrey* se conforma así: Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; la *tercera circunscripción* con sede en *Jalapa* se integra con: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; la *cuarta* con sede en el *Distrito Federal* se conforma con: el Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala; y, finalmente, la *quinta circunscripción* cuya sede es *Toluca*, se integra con: Guerrero, Estado de México y Michoacán.

fijar las bases de la política informática y estadística; **d)** establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos; **e)** destituir o suspender a los magistrados de las Salas Regionales cuando incurran en faltas o conductas graves.

4.6.5.2 Los medios de impugnación en materia electoral y sus procedimientos

El artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula lo relativo a los *medios de impugnación* que pueden interponer los partidos políticos ante las *salas regionales*, en contra de las declaraciones de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores. Así también, establece una posible revisión en *segunda instancia* ante la *Sala Superior*, de las resoluciones que correspondan a dichas impugnaciones.

Por su parte, el *artículo 99 de la Carta Magna*, señala puntualmente que el *Tribunal* será responsable de resolver en forma definitiva e inatacable las siguientes impugnaciones: **a)** en las elecciones federales de diputados y senadores; **b)** las que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior; **c)** las que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las dos anteriores, que violen normas constitucionales o legales; **d)** las presentadas en contra de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las

controversias que surjan durante los mismos. Estas impugnaciones proceden siempre y cuando los actos o resoluciones puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o para el resultado final de las elecciones; e) las que se presenten en contra de actos y resoluciones que violen los *derechos político-electorales* de los ciudadanos, de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Cabe señalar que respecto a las cuatro primeras hipótesis, dicha vía sólo procederá cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible, dentro de los plazos electorales y sea factible dentro de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

Finalmente, el propio *artículo 99* de la *Constitución General de la República* confiere al *Tribunal Electoral* la facultad para revisar los conflictos o diferencias laborales entre el propio Tribunal y sus trabajadores y entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, así como para determinar las sanciones en la materia.

4.6.5.2.1 *La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*

Como resultado de la reforma electoral de 1996, el 22 de noviembre de ese mismo año, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

Esta nueva legislación se integra por *cinco libros*, a saber: *el primero* relativo al “*sistema de medios de impugnación*”; *el segundo* a “*los medios de impugnación y las nulidades en materia electoral federal*”; *el tercero* trata sobre el “*juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*”; *el cuarto* atiende al “*juicio de revisión constitucional electoral*”; y, por último, *el libro quinto* se refiere al “*juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral*”.

Esta nueva ley reglamentaria de las disposiciones contenidas en los *artículos 41, 60 y 99* de la Ley Fundamental, forma parte del conjunto normativo que regula la materia electoral y, tiene por objeto, establecer los mecanismos jurídicos para *garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales* se sujeten, invariablemente, a los *principios de constitucionalidad y legalidad*. Para tal efecto, contiene los siguientes medios de impugnación: *recurso de revisión* -de carácter administrativo-; *recurso de apelación*; el *juicio de inconformidad*; el *recurso de reconsideración*; el *juicio de protección de los derechos políticos electorales*; el *juicio de revisión constitucional electoral*; y, el *juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus trabajadores*.¹⁷⁸

Resulta conveniente precisar que tanto constitucional como reglamentariamente, se establece que la interposición de los diferentes *medios de impugnación* en *ningún caso producirá efectos suspensivos* sobre la

¹⁷⁸ Los cuatro primeros recursos estaban ya regulados por la legislación anterior, no así los tres posteriores.

resolución o el acto impugnado, a fin de garantizar el debido desarrollo de los procesos electorales.¹⁷⁹

4.6.5.2.1.1 Recurso de revisión

Este recurso es de *carácter administrativo*, ya que se presenta ante los diferentes órganos del *Instituto Federal Electoral* y se resuelve por esa misma instancia. Puede presentarse tanto en el *período comprendido entre dos procesos electorales federales*, como *durante el proceso electoral* exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, para *impugnar* los *actos o resoluciones* que provengan del *secretario ejecutivo y de los órganos colegiados* –consejos locales o distritales– del *Instituto Federal Electoral*, cuando no se trate de órganos de vigilancia.¹⁸⁰

Durante las etapas de resultados y declaración de validez de las elecciones, en caso de que algún partido político impugne actos o resoluciones emitidos por los órganos del Instituto, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, y que *no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo*, estas serán resueltas por la *Junta Ejecutiva* o el *Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya emitido el acto o resolución impugnado*.¹⁸¹

¹⁷⁹ Algunos autores consideran que esta situación es una de las más problemáticas para la justicia electoral, ya que en ocasiones esto puede generar que se consumen actos cuya legalidad no está determinada. Véase Jose Woldenberg, et all: *La Reforma Electoral de 1996; una descripción general*; Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 157 y 158.

¹⁸⁰ Cfr. Artículo 35.1, Instituto Federal Electoral: *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, México, 1996, p. 341.

¹⁸¹ Cfr. Artículo 35.2, *Ibid.*, p. 341 y 342.

En caso de que se presenten *recursos de revisión* dentro de *los cinco días anteriores al de la elección*, éstos se remitirán al *Tribunal Electoral* para que se resuelvan conjuntamente con los *juicios de inconformidad* con los que tengan relación, en caso contrario, serán archivados como definitivamente concluidos.¹⁸²

En relación a los órganos del *Instituto Federal Electoral* competentes para resolver este recurso, se plantean dos supuestos: a) durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, corresponde a la *Junta General Ejecutiva del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya emitido el acto o resolución que se impugne*; y, b) durante los procesos electorales, tienen competencia tanto las *Juntas Generales Ejecutivas como los Consejos del Instituto jerárquicamente superiores al órgano responsable*.¹⁸³

Tratándose de *impugnaciones contra actos o resoluciones del secretario ejecutivo*, los recursos de revisión serán resueltos por la *Junta General Ejecutiva*. En tales casos, el presidente del Consejo General del Instituto designará al funcionario que deba suplir al secretario para sustanciar el expediente y presentar el proyecto de resolución al órgano colegiado.¹⁸⁴

Finalmente, cabe señalar que este recurso sólo procede cuando sea presentado por los *partidos políticos*, a través de sus *representantes legales*, debiendo resolverse en un *plazo no mayor a doce días contados a partir de su*

¹⁸² Cfr. Artículo 37.1, inciso h), *Ibid.*, pp. 344 y 345.

¹⁸³ Cfr. Artículo 36.1 y 2, *Ibid.*, p. 342.

¹⁸⁴ Cfr. Artículo 36.3, *Id.*

recepción. La resolución que se emita tendrá como efecto la *confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnado*.¹⁸⁵

4.6.5.2.1.2 *Recurso de apelación*

La presentación de este recurso corresponde tanto a los *partidos* como a las *agrupaciones políticas con registro*, *excepto* cuando se impugnen sanciones impuestas por el Consejo General del *Instituto Federal Electoral*, caso en el cual el recurso también puede ser presentado por los *ciudadanos, sus organizaciones* y por *personas físicas y morales*.¹⁸⁶

El *recurso de apelación* también plantea dos momentos distintos para su procedencia: a) *Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y durante la etapa de preparación del proceso electoral*, se pueden impugnar tanto las resoluciones que recaigan a los *recursos de revisión* como los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del *Instituto Federal Electoral* que no sean impugnables mediante el recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva; y b) *en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones*, es procedente para impugnar las resoluciones que recaigan a los *recursos de revisión* promovidos durante la misma etapa -de resultados y declaración de validez- del proceso electoral.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Cfr. Artículo 35.3 y 37.1, inciso f) y 38, *Ibid.*, pp. 342, 344 y 345.

¹⁸⁶ Cfr. Artículo 45, *Ibid.*, pp. 348 y 349.

¹⁸⁷ Cfr. Artículo 40, *Ibid.*, p. 346.

Resulta también procedente el *recurso de apelación*, para impugnar el informe que rinda la *Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores* a la *Comisión Nacional de Vigilancia* y al *Consejo General del Instituto Federal Electoral*, sobre las observaciones hechas por los partidos políticos a las *listas nominales de electores*. La sentencia recaída en este caso, deberá conceder un plazo razonable para que la autoridad competente informe de su cumplimiento, previo a que se declare la validez y definitividad del padrón y las listas nominales por el Consejo General del *Instituto Federal Electoral*.¹⁸⁸

Finalmente, este recurso procede para impugnar tanto la determinación como la aplicación de las sanciones que en términos del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* realice el Consejo General del *Instituto Federal Electoral*.¹⁸⁹

Respecto a los órganos competentes para resolver el *recurso de apelación* se plantean dos supuestos: a) *durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales*, resuelve la *Sala Superior del Tribunal*; y b) *durante el proceso electoral federal*, la propia *Sala Superior* cuando se impugnen actos o resoluciones del consejero presidente, del Consejo General del Instituto, de la Junta General Ejecutiva, así como sobre informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores; y, la *Sala Regional* que ejerza su jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya realizado el acto o dictado la resolución impugnada por los órganos del Instituto, excepto cuando corresponda a la Sala Superior.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Cfr. Artículo 41, Id.

¹⁸⁹ En estos casos se podrá celebrar una audiencia, cuando a juicio de la *Sala Superior del Tribunal Electoral*, la naturaleza de las pruebas presentadas amerite que sean desahogadas en presencia de las partes.

¹⁹⁰ Cfr. Artículo 44, Instituto Federal Electoral: *Ley General del Sistema de Medios...*, pp. 347 y 348.

Si se presenta algún *recurso de apelación* dentro de los cinco días anteriores al de la elección, deberán resolverse conjuntamente con los *juicios de inconformidad* con los que guarden relación, en caso contrario, serán archivados como asuntos definitivamente concluidos.¹⁹¹

Las *sentencias* dictadas con motivo de la interposición del recurso de apelación tendrán como efecto *confirmar, modificar o revocar* el acto o resolución impugnado, debiendo dictarse dentro de los *seis días* siguientes a aquél en que se admita el recurso.¹⁹²

4.6.5.2.1.3 Juicio de inconformidad

Este *juicio de inconformidad* -no recurso- procede, *durante el proceso electoral federal* y exclusivamente en la *etapa de resultados y de declaraciones de validez*, para impugnar las resoluciones de las autoridades electorales federales que violen *normas constitucionales o legales* relativas a las elecciones de *presidente de la República, diputados y senadores*.¹⁹³

En efecto, a través de este medio pueden impugnarse los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la *elección para presidente de la República*, por *nulidad de la votación recibida en una o varias casillas* o *por error aritmético en el conteo de votos*.¹⁹⁴

¹⁹¹ Cfr. Artículo 46.1, *Ibid.*, p. 349.

¹⁹² Cfr. Artículo 47, *Ibid.*, p. 350.

¹⁹³ Cfr. Artículo 49, *Ibid.*, p. 351.

¹⁹⁴ Cfr. Artículo 50.1, inciso a), *Ibid.*, p. 351.

En la *elección de diputados por el principio de mayoría relativa*, son impugnables: **a)** los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas, *por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección*; **b)** las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas; y, **c)** los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, *por error aritmético*.¹⁹⁵

En la *elección de diputados por el principio de representación proporcional*, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, *por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético*.¹⁹⁶

En la *elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría*, son materia de este juicio: **a)** los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas, *por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección*; **b)** las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas; y, **c)** los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, *por error aritmético*.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Cfr. Artículo 50.1, inciso b), *Ibid.*, p. 352.

¹⁹⁶ Cfr. Artículo 50.1, inciso c), *Id.*

¹⁹⁷ Cfr. Artículo 50.1, inciso d), *Ibid.*, pp. 352 y 353.

Por lo que corresponde a la *elección de senadores por el principio de representación proporcional*, resultan impugnables los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, *por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético*.¹⁹⁸

El *juicio de inconformidad* puede ser promovido tanto por los *partidos políticos* como por los *candidatos* -éstos solamente cuando por motivos de inelegibilidad no se les otorgue la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría-, dentro de los *cuatro días* contados a partir del día siguiente en que concluya el *cómputo de la votación de los distritos* -elección de presidente y diputados- o de los *Consejos Locales* -elección de senadores-.¹⁹⁹

La *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* señala que el *escrito de protesta* por los resultados contenidos en el acta de escrutinio y cómputo de las casillas, es un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral. Además, constituye un *requisito de procedibilidad* del *juicio de inconformidad*, cuando se hacen valer las siguientes causales de nulidad: a) instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente; b) realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo; c) recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección; d) recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados legalmente; e) mediar dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación; f)

¹⁹⁸ Cfr. Artículo 50.1, inciso e), *Ibid.*, p. 353.

¹⁹⁹ Cfr. Artículo 54, *Ibid.*, p. 356.

permitir a ciudadanos emitir el sufragio sin credencial para votar o cuando su nombre no aparezca en la lista nominal de electores²⁰⁰ y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación; **g)** haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada; **h)** ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación; **i)** impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación; y, **j)** existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.²⁰¹

En base a lo anterior, la única causal por la que sería procedente *el juicio de inconformidad sin necesidad de presentar el escrito de protesta* es cuando se entrega, sin causa justificada, el paquete de expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera del plazo determinado por el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.²⁰²

²⁰⁰ Si se promueve *juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*, cuando éste ha cumplido con los requisitos y trámites correspondientes y no obtuvo oportunamente la credencial para votar; o habiendo obtenido esta, no aparezca incluido o considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; siendo la sentencia favorable y por razón de los plazos legales, exista imposibilidad técnica o material, ya sea para expedirle su credencial para votar o para incluirlo en la lista nominal de electores; bastara la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutive del fallo y una identificación, para que se le permita al ciudadano su derecho al sufragio el día de la jornada electoral, en la mesa de casilla que corresponda a su domicilio o, en su caso, en una casilla especial.

²⁰¹ Cfr. Artículo 75, Instituto Federal Electoral: *Ley General del Sistema de Medios...*, pp. 368 y 369.

²⁰² Dicho plazo será a partir de la hora de clausura de las casillas: a) inmediatamente cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito; hasta doce horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito; y, c) hasta veinticuatro horas cuando se trate de casillas rurales. Artículo 238 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

El *juicio de inconformidad* se *resuelve* en única instancia por la *Sala Superior*, cuando los actos impugnados se refieran a la elección de presidente de la República, mientras que resolverán las *Salas Regionales* cuando se trata de actos relativos a las elecciones de diputados o senadores.²⁰³

Respecto a las *sentencias* que resuelven el fondo de los *juicios de inconformidad*, podrán tener los efectos siguientes: a) *confirmar* el acto impugnado; b) *declarar la nulidad* de la votación emitida en una o varias casillas para la elección presidencial y, en su caso, modificar el acta distrital correspondiente; c) *declarar la nulidad* de la elección emitida en una o varias casillas y modificar, en consecuencia, las actas distritales o locales de las elecciones de diputados y senadores, según sea el caso; d) *revocar* la constancia de mayoría que se haya otorgado a alguna fórmula o candidato en el caso de las elecciones de diputados o senadores. Cuando esto suceda, se deberá entregar la constancia a la fórmula o candidato que resulte ganador como resultado de la anulación de la votación en algunas casillas; e) *declarar la nulidad* de las elecciones de diputados y senadores cuando corresponda, revocando las constancias de mayoría que en cada caso se hayan entregado; f) *revocar* la determinación de la validez y entrega de constancias de mayoría a los diputados y senadores de primera minoría cuando corresponda; g) hacer la *corrección* de los cómputos distritales o de entidad federativa cuando se impugnen por error aritmético en el cómputo de la votación.²⁰⁴

²⁰³ Cfr. Artículo 53. Instituto Federal Electoral: *Ley General del Sistema de Medios...*, p. 355.

²⁰⁴ Cfr. Artículo 56, *Ibid.*, pp. 357 y 358.

4.6.5.2.1.4 Recurso de reconsideración

Este recurso procede para impugnar las *sentencias* dictadas por las *salas regionales*, en los *juicios de inconformidad* relativas a las elecciones de *diputados y senadores*. Así también, resulta procedente para impugnar la *asignación de diputados por el principio de representación proporcional*, realizada por el *Consejo General del Instituto Federal Electoral*.²⁰⁵

El *recurso de reconsideración* sólo procede bajo los presupuestos de que la sentencia de la *Sala Regional del Tribunal*: a) haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad invocadas y debidamente probadas por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección; b) haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó; c) haya anulado indebidamente una elección. También procederá cuando el *Consejo General del Instituto Federal Electoral* haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional: a) por existir error aritmético en los cómputos realizados por el propio Consejo; b) por no tomar en cuenta las sentencias que, en su caso, hubiesen dictado las Salas del Tribunal; o, c) por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.²⁰⁶

²⁰⁵ Cfr. Artículo 61, Ibid., p. 360.

²⁰⁶ Cfr. Artículo 62, Ibid., pp. 360 y 361.

La interposición del *recurso de reconsideración* corresponde a los *partidos políticos* y a los *candidatos*. Estos últimos, únicamente para impugnar la sentencia de la *Sala Regional* que haya confirmado la inelegibilidad decretada por el órgano competente del Instituto Federal Electoral o haya revocado la determinación de dicho órgano por la que se declaró que cumplía los requisitos de elegibilidad.²⁰⁷

La *Sala Superior del Tribunal Electoral* es la única competente para resolver este recurso. Las *sentencias serán definitivas e inatacables* y podrán tener por efecto: a) *confirmar* el acto o sentencia impugnado; b) *modificar o revocar* la sentencia impugnada,²⁰⁸ o, en su caso, c) *modificar* la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional.²⁰⁹

4.6.5.2.1.5 *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*

Uno de los temas centrales que se discutieron con mayor atención en los trabajos previos a la *reforma electoral de 1996* y, que por otra parte, también constituía un tema recurrente en las comunicaciones ante la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* y de sus propios informes, fue

²⁰⁷ Cfr. Artículo 65, *Ibid.*, pp. 362 y 363.

²⁰⁸ Cuando la sentencia de la *Sala Regional del Tribunal*: a) haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las que se hubiere podido modificar el resultado de la elección; b) haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó; o, c) haya anulado indebidamente una elección.

²⁰⁹ Cuando el *Consejo General del Instituto Federal Electoral* haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional: a) por existir error aritmético en los cálculos realizados por el propio Consejo; b) por no tomar en cuenta las sentencias que, en su caso, hubiesen dictado las Salas del Tribunal; o, c) por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

precisamente la falta de protección jurídica para los derechos políticos de los ciudadanos.

La reforma electoral de 1996 en materia de *derechos políticos* tuvo una gran relevancia, en cuanto al avance legislativo que se logró con la misma. En primer lugar, con la reforma constitucional llevada a cabo en agosto de 1996, se modificó el texto del *artículo 35* de la Constitución, en el que se establecen las prerrogativas *-derechos políticos-* de los ciudadanos. Esta modificación tuvo por objeto precisar que el *derecho de asociación política* de los ciudadanos tiene *dos características fundamentales*: debe ser *“libre e individual”*. De esta forma se pretende acabar con la práctica de afiliación colectiva o corporativa a los partidos políticos, ya que ahora cada ciudadano debe decidir de forma individual si desea militar o no en una u otra fuerza política, sin tener que aceptar afiliaciones por pertenecer a determinada organización o sindicato, o por trabajar en cierta empresa o corporación.

Asimismo, en el *artículo 41 constitucional* se establece puntualmente que el sistema de medios de impugnación en materia electoral *“garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación”*. Por su parte, en el *artículo 99* de la *propia Constitución Política* se establece en forma clara y precisa que el tribunal electoral le corresponde resolver *“las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado, y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país*”. Precisamente, esta fracción del *numeral 99* de la Constitución es la base del *Libro Tercero de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia*

Electoral, que regula el *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*.

Este juicio constituye el mecanismo jurídico para que los ciudadanos puedan hacer valer sus *derechos políticos* ante presuntas violaciones de los mismos.²¹⁰ En tal sentido, el ciudadano podrá interponer un juicio de esta naturaleza cuando considere que fue vulnerado su *derecho político* en los siguientes supuestos: a) cuando después de haber cumplido los requisitos y realizado los trámites correspondientes, no se le haya entregado el documento exigido por ley para ejercer el voto -credencial para votar con fotografía-; b) cuando habiendo obtenido oportunamente dicho documento, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; c) cuando considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección que corresponda a su domicilio; d) considere que se violó su derecho a ser votado cuando, habiendo sido postulado por algún partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular; e) cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido o agrupación política; f) cuando considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales; y, g) cuando por causa de inegibilidad de los candidatos las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva tratándose de elecciones locales, en cuyo caso el candidato agraviado podrá interponer este recurso en el supuesto de

²¹⁰ Este juicio representa un avance significativo en el diseño de mecanismos jurídicos para garantizar los derechos ciudadanos. No obstante, resulta necesario apreciar su aplicación a efecto de evaluar la efectividad de este medio de impugnación. Véase José Woldenberg, et alli, op. cit., p. 175.

que la ley electoral de la Entidad Federativa no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional o cuando agotado éste, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada.²¹¹

Resulta competente la *Sala Superior*, en *única instancia*, para resolver este juicio *durante los procesos electorales federales*: **a)** cuando el ciudadano no obtenga oportunamente -habiendo cumplido con requisitos y trámites correspondientes- el documento requerido por la ley para votar; **b)** cuando indebidamente no aparezca en la lista nominal de electores; estas hipótesis se actualizan sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales en las Entidades Federativas; **c)** por violación al derecho de ser votado, a asociarse para tomar parte en asuntos políticos, así como los relacionados con aquellos casos en que los ciudadanos consideren que se ha violado otro de sus derechos políticos-electorales. Así también, la *Sala Superior* es competente para resolver en *única instancia* este juicio, cuando se presente durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y en los procesos electorales federales extraordinarios.²¹²

Por su parte, conocerá la *Sala Regional* que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en *única instancia*, cuando se trate de ciudadanos que no recibieron su credencial para votar con fotografía o no aparezcan en la lista nominal, sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales.²¹³

²¹¹ Cfr. Artículo 80 Instituto Federal Electoral: *Ley General del Sistema de Medios...*, pp. 371 y 372. Cabe señalar, que tratándose de las hipótesis contempladas en los *incisos a), b) y c)*, los ciudadanos agraviados deberán *agotar previamente la instancia administrativa que proceda*.

²¹² Cfr. Artículo 83.1, inciso a), fracción I y II, e inciso b), *Ibid.*, pp. 373 y 374.

²¹³ Cfr. Artículo 83.1, inciso a), fracción III, *Ibid.*, p. 374.

Las *sentencias* dictadas en el *juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano*, serán *definitivas e inatacables*, teniendo los efectos siguientes: a) *confirmar* el acto o resolución impugnado; y, b) *revocar o modificar* el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho que le haya sido violado.²¹⁴

Resulta importante precisar, que cuando se trate de impugnaciones de los ciudadanos por *falta de entrega oportuna del documento indispensable para votar o no aparezcan en la lista nominal de electores*, si la sentencia le es favorable y existe un impedimento legal, material o técnico para subsanar dicha circunstancia, *bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos del fallo, así como una identificación*, para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos ejerzan el derecho de voto el día de la jornada electoral, en la mesa de casilla correspondiente a su domicilio o, en su caso, en una casilla especial.²¹⁵

4.6.5.2.2 Control constitucional en materia electoral

El *control de constitucionalidad* a que se sujetó la materia electoral, es otro de los aspectos relevantes de la *reforma electoral de 1996*. En tal sentido, no solamente existen los *recursos de revisión, apelación y reconsideración*, así como el *juicio de inconformidad*, para garantizar el apego a la Constitución de los actos o resoluciones emitidos por la autoridad federal electoral; sino también existen *mecanismos para garantizar la constitucionalidad de los*

²¹⁴ Cfr. Artículo 84.1, *Ibid.*, pp. 374 y 375.

²¹⁵ Cfr. Artículo 85, *Ibid.*, p. 375.

actos de las autoridades electorales de las Entidades Federativas, además de las leyes en materia electoral emitidas por los diferentes órganos legislativos.

4.6.5.2.2.1 Juicio de revisión constitucional electoral

El artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el fundamento de este juicio, el cual solamente procede para impugnar los actos o resoluciones de “*las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos...*”.²¹⁶

Este *juicio de revisión constitucional* constituye un mecanismo para impugnar los actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas relativos a las *elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de jefe de gobierno del Distrito Federal, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del propio Distrito Federal.*

En todos los casos resulta competente para resolver estos juicios, la *Sala Superior del Tribunal Electoral*, en *única instancia*, estando facultados para promoverlos los *partidos políticos* a través de sus representantes legales.²¹⁷

Entre los *requisitos exigidos por la ley para su procedencia*, podemos señalar los siguientes: a) la impugnación debe referirse a actos o resoluciones que sean firmes y definitivos y que violen algún precepto de la Constitución

²¹⁶ Cfr. Artículo 86, Ibid., pp. 376 y 377.

²¹⁷ Cfr. Artículos 87 y 88, Ibid., p. 377.

Política de los Estados Unidos Mexicanos; **b)** se deben haber agotado todos los recursos previos que las leyes -tanto local como federal- establezcan para combatir los actos o resoluciones que se impugnen; **c)** que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral o del resultado final del mismo; y, **d)** la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, así como factible antes de la fecha consuetudinaria o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.²¹⁸

Las *sentencias* que resuelven el fondo del juicio, podrán tener los efectos siguientes: **a)** *confirmar* el acto o resolución impugnado; y, **b)** *revocar o modificar* el acto o resolución impugnado y proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido.²¹⁹

4.6.5.2.2 Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral

El *control de constitucionalidad* no solamente se refiere a los actos o resoluciones de las distintas autoridades electorales, sino que también se dirige a un aspecto de fundamental importancia: *la posible contradicción entre las leyes electorales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Estas *acciones de inconstitucionalidad* son el único caso en que el Tribunal Electoral no funge como máxima autoridad jurisdiccional en materia

²¹⁸ Cfr. Artículo 86, Ibid., pp. 376 y 377.

²¹⁹ Cfr. Artículo 93.1, Ibid., pp. 379 y 380.

electoral, toda vez que corresponde a la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* resolver las mismas.

Los *órganos facultados* para ejercitar estas acciones son: a) el equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; b) el equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el estado mexicano; c) el procurador general de la República en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; d) el equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales en contra de leyes expedidas por el propio órgano; e) el equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra de leyes expedidas por la propia asamblea; y, f) los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, a través de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.²²⁰

Resulta importante mencionar, que todas las leyes electorales, tanto las federales –Codigo Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral– como las leyes de cada entidad federativa, se encuentran sujetas a una posible

²²⁰ Cfr. Artículo 105, fracción II, , Secretaría de Gobernación: *Constitución Política...*; p. 96 y 97.

revisión de constitucionalidad. Atento a ello, la propia Constitución en su artículo 105, fracción II, inciso f), párrafo tercero, señala que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

4.7 Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos políticos en México

4.7.1 Consideraciones generales

Durante su 100° período de sesiones, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* aprobó el *INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO* con base en la competencia atribuida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos <artículo 41>, su Estatuto <artículo 8> y su Reglamento <artículo 62>. Dicho informe fue elaborado con base en la información y documentación recibida antes, durante y después de la visita *in loco* que realizó la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* a los Estados Unidos Mexicanos del 15 al 24 de julio de 1996, a invitación de su Gobierno. Cabe destacar que ésta fue la primera visita de ese tipo que la Comisión realiza a México; y éste es igualmente el primer informe general sobre derechos humanos adoptado por la *Comisión Interamericana* respecto a nuestro país.²²¹

²²¹ En dicha visita *in loco* la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se reunió en la ciudad de México con el Presidente de la República; con el Secretario de Relaciones Exteriores; el Secretario de la Defensa Nacional; el Secretario de Gobernación; con miembros de la Suprema Corte de Justicia; el Procurador General de la República; el Secretario General del Consejo del Instituto Federal Electoral; con el Presidente del Tribunal Federal Electoral y con magistrados de este tribunal; con los miembros de la Comisión Nacional de Concordia y Pacificación (COCOPA) y las comisiones de derechos humanos de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; con el Presidente de los partidos políticos, Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD), del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y con representantes de organismos no gubernamentales y otros grupos y personas representativas de la sociedad civil.

Se establece en el informe, que su contexto “*está marcado por un proceso de cambio en México, dentro del cual se han verificado importantes avances hacia el fortalecimiento del sistema democrático y la vigencia del Estado de Derecho, especialmente en materia de elecciones libres y el fortalecimiento de una sociedad civil cada vez más participativa*”.²²²

Agrega el informe que “*La vigencia de los derechos políticos en México ha sido, a través de los años, uno de los temas que ha motivado mayor interés para la CIDH en dicho país. Durante un lapso significativo de tiempo, las denuncias recibidas por la Comisión sobre México caracterizaban, en su gran mayoría, hechos vinculados a las elecciones y a los demás derechos protegidos por el artículo 23 de la Convención Americana. En los respectivos informes sobre casos individuales, la Comisión ha emitido recomendaciones, que en cierta medida han contribuido a impulsar el importante proceso de reformas electorales que han realizado los mexicanos. En efecto, la CIDH considera importante destacar los trascendentes avances realizados por el Estado y la sociedad mexicana hacia el objetivo de un sistema político basado en procedimientos electorales que garanticen la competitividad, el pluralismo, la transparencia e independencia de los métodos de registro y de supervisión de elecciones. Algunas de las reformas realizadas en los últimos años que se puede mencionar son la nueva forma de registro, el fortalecimiento e independencia del Instituto Federal Electoral (IFE) y del tribunal electoral. Todas las reformas han permitido que las últimas elecciones generales, realizadas en julio de 1997, fueran consideradas por los observadores*

²²² Cfr. Organización de los Estados Americanos: **Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México**; Secretaría General, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, Washington, D. C., 1998.

mexicanos y la comunidad internacional, como las más limpias y correctas efectuadas en México”.

Destaca el documento que en México se han realizado sucesivas reformas en materia electoral que han propendido a su perfeccionamiento. Así también, señala que la mayor parte de las reformas ha sido objeto de negociación, discusión y consenso entre las principales fuerzas políticas, lo cual las hace gozar de un mayor grado de legitimidad y aceptación.²²³ Además de que, con el propósito de establecer normas mínimas de observancia general para todos los estados de la federación, estas reglas se definen en la Constitución, a fin de garantizar que las legislaciones estatales incorporen los avances de la reforma.

La *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* reconoce que el sistema electoral mexicano ha sido, por lo tanto, objeto de una reforma que ha significado un sustancial progreso, mediante la democratización de las instituciones básicas de su organización, dirección, y gobierno, hasta el punto que bien se podría afirmar que se ha pasado de un control partidista del proceso a una entrega gradual a la propia ciudadanía.²²⁴ En tal contexto, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* subraya los avances que se empezaron a perfilar para llegar a una nueva legislación electoral, particularmente en lo que

²²³ El primer paso hacia la respuesta de las demandas de la sociedad civil se conoce como los acuerdos del “*Seminario del Castillo*”, del que surgieron 60 puntos conclusivos para una “*reforma electoral definitiva*”. Posteriormente se instaló la Mesa para la Reforma Electoral en la que participaron, inicialmente, la Secretaría de Gobernación y los partidos PRI, PAN, PRD y PT, de la cual se separó el PAN, partido que hasta el 20 de Mayo de 1996 estuvo ausente de la Mesa, en protesta por el caso de conflicto postelectoral en el municipio de Huejotzingo, Puebla.

²²⁴ Se entiende por sistema electoral “*el sistema de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política*”. Leonardo Valdés: *Sistemas Electorales y de Partidos, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* No. 7, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p.9.

se refiere a los siguientes aspectos: **a)** autonomía e independencia de los órganos electorales; **b)** mayor equidad en las condiciones de competencia electoral; **c)** mayor control de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos para hacerlas más justas, transparentes y equitativas; y, **d)** garantías para lograr mayor equidad en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

No debemos soslayar el hecho de que, tradicionalmente los partidos políticos tenían el derecho de voto en los órganos de dirección de carácter electoral, circunstancia que otorgaba al partido en el poder una mayoría absoluta dentro de los órganos fundamentales en la conducción de los procesos electorales desde 1946. Las reformas de mayo de 1994, dejan el control de los órganos de dirección en manos de los Consejeros Ciudadanos, no comprometidos con los partidos e independientes, que deben velar por la dirección global del proceso electoral. Consecuentemente, con la ciudadanización se avanza en la transparencia, a la vez que se entrega la dirección de la organización de la elección a los ciudadanos.²²⁵

La *ciudadanización* operada en el Consejo General del *Instituto Federal Electoral* y el esfuerzo sobre la asignación de competencias de los Consejos

²²⁵ El Consejo del IFE del Distrito Federal aprobó el 23 de enero de 1997 por unanimidad la lista de 840 consejeros ciudadanos electorales para los 70 distritos capitalinos que calificarán los comicios del 6 de julio de este año. Entre estos consejeros ciudadanos se incluyen representantes y dirigentes de organización sociales, académicas de instituciones públicas y privadas, mujeres, líderes de opinión, personajes destacados por su actividad y representantes de partidos políticos.

Locales y Distritales constituye, junto con la credencialización de los electores, la característica más significativa de la nueva etapa electoral.²²⁶

4.7.2 Los temas pendientes en la reforma electoral conforme al informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El informe de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* señala que, a pesar de los avances logrados, aún existen algunos *temas pendientes* en la *reforma electoral*, los cuales son de gran importancia, a saber: **a)** una definición clara y contundente de los delitos electorales y de mecanismos que garanticen su sanción efectiva; **b)** mecanismos de sanción a toda forma de coerción o inducción del voto, derivada de la relación laboral, de la agremiación social o del disfrute de un bien o servicio público; y por último, **c)** instalación de las garantías y mecanismos para evitar que se identifiquen los programas públicos con los programas de partidos, y para impedir que aquéllos sean utilizados con fines electorales.²²⁷

Se advierte en el texto del informe que de no corregirse con prontitud tales aspectos, la inequidad, la falta de transparencia, la parcialidad y la violación a la libertad y secreto del voto, pueden ser nuevamente determinantes en los resultados de las elecciones. Tales medidas correctivas serían fundamentales,

²²⁶ Un elemento claramente positivo en cuanto a la conformación de las casillas es el hecho de que sus integrantes provienen de una doble insaculación, por lo que puede estimarse que el concepto de ciudadanía ya incorporado en los organismos electorales también se ha impuesto en las casillas de recepción de votos. Importante avance, ya que con anterioridad dichos integrantes eran designados de manera menos aleatoria.

²²⁷ Cfr. Organización de los Estados Americanos: **Informe sobre la situación...**, p. 107.

teniendo en cuenta que se verifica una tendencia de los ciudadanos afectados a denunciar penalmente las irregularidades. Sin embargo, cabe advertir que la aplicación de la justicia en esta materia aparece poco confiable, creíble y efectiva.

4.7.3 Recomendaciones formuladas en el informe

Finalmente, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* en virtud del análisis realizado durante su visita *in loco*, formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:²²⁸

Que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.

Que supervise el cumplimiento por las entidades locales de lo establecido en el artículo 115 Constitucional, relativo a que “los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...”.

Que defina en forma clara los delitos electorales, y establezca mecanismos que garanticen su castigo efectivo.

Que dicte una reglamentación precisa a fin de auditar los fondos financieros de los partidos políticos en forma efectiva.

²²⁸ Cfr. Organización de los Estados Americanos: *Informe sobre la situación...*, pp. 114 y 115.

4.8 Perspectivas sobre la obligatoriedad de jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Antes de dar por concluido el presente trabajo de investigación, resulta insoslayable referirnos a un aspecto de trascendental importancia para el *Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos* con respecto al caso del Estado mexicano.

El *artículo 133 constitucional* señala que los Tratados que estén de acuerdo con la propia *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y que sean celebrados y se celebren por el *Presidente de la República*, con aprobación del *Senado*, serán *Ley Suprema de toda la Unión*.

Prácticamente, el espíritu de este precepto se inspira en un sentimiento de colaboración internacional con respecto a aquellas normas, cuyo contenido esencial sena la justicia social y la libertad personal, así como la preservación de ellas a través de procedimientos que garanticen su eficacia y total cumplimiento en beneficio de los gobernados.

A ese respecto, responde cabalmente un basto número de normas internacionales reconocidas y aceptadas por los regímenes constitucionales de cada país y en relación a los cuales, constituyen premisas fundamentales que orientan el derecho individual de los países que las adoptan. En ese contexto podemos citar entre otras, la *Carta de la Organización de los Estados Americanos*; la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*; de igual forma se pueden mencionar el *Pacto Internacional de*

Derechos Civiles y Políticos así como el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ambos del 16 de diciembre de 1966, también pueden agregarse en el mismo sentido, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* o *Pacto de San José* que se encuentra en vigor para México a partir del 24 de marzo de 1981.

De acuerdo con lo anterior, México puede pronunciarse internacionalmente en materia de Derechos Humanos, cuya tutela a dejado de ser simplemente un asunto de cada Estado, para trascender a otros ámbitos internacionales de defensa de los Derechos Humanos.

Un punto de reflexión importante es el que se refiere a la obligatoriedad de las normas internacionales sobre derechos humanos. La respuesta a esta inquietud radica primordialmente en conceptualizar al contenido del Tratado como una norma universal aceptada por el Derecho Internacional y que ésta es adoptada por el derecho interno de cada país, como es el caso de México en el precepto citado y con el procedimiento de rigor señalado en el mismo.²²⁹

El marco de referencia para conceptualizar este valor lo constituye la *Opinión Consultiva número 2 de la Corte Interamericana*, cuyo texto en lo conducente establece a la letra:

“Los tratados modernos sobre Derechos Humanos, en general y en particular la Convención Americana no son tratados multilaterales tipo tradicional concluido en función de un

²²⁹ Cabe agregar que en un ejemplo notable de la manifestación que internacionaliza la preservación de los derechos fundamentales es la actitud adoptada por la Unión Europea, en el sentido de que los derechos básicos constituyen parte integral de sus propios fundamentos y principios. Es con este fin que se crea un Tribunal de Justicia (la Corte con sede en Estrasburgo), cuya finalidad primordial consiste en garantizar los Derechos Humanos a los miembros de la Unión.

intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin es la protección de los Derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad tanto ante su propio Estado como frente a los Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común asumen varias obligaciones, no en relación con otros estados, sino hacía los individuos bajo su jurisdicción”.

En razón de lo anterior, puede considerarse oportuno que la *jurisdicción obligatoria* de la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*²³⁰ haya sido ratificada por el Estado mexicano, toda vez que, aunque el país adquirirá ciertas obligaciones, también le otorgará derechos que beneficiarán a todos los habitantes de nuestro país.

En efecto, en el mes de junio de 1998 la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado mexicano, en el marco de la celebración del 50 aniversario de la creación de la Organización de los Estados Americanos, efectuada en Bogotá, Colombia, el 30 de abril del propio año, comunicó “*la decisión del gobierno de México de aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*”.

²³⁰ Junto con la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, la *Corte* considera que el Pacto de San José puede ser modificado, informal y gradualmente, mediante su interpretación por parte de los órganos tutelares. Sin embargo, la jurisprudencia de la *Corte* ha reafirmado, entre otros, los siguientes principios que demarcan con claridad, al menos en teoría, la función de tales órganos a este respecto: 1. La protección internacional de los derechos humanos es de naturaleza “*coadyuvante o complementaria*” de la que ofrece el derecho interno, por lo que, como regla general, deben agotarse los recursos internos antes de acudir a la jurisdicción internacional; 2. En este campo, el equilibrio de la interpretación se obtiene orientándola en el sentido más favorable al individuo, siempre que ello no implique una alteración del sistema pactado en San José; y 3. En el ejercicio de sus funciones, los órganos mencionados deben guardar “*un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del sistema, y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional*”.

Cabe señalar al respecto, que a la fecha son diecisiete los Estados que se han sometido expresamente a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, lo cual han realizado de manera permanente e incondicional, para los hechos futuros a la fecha de la ratificación respectiva.²³¹

Asimismo, resulta conveniente precisar que de los *treinta y cinco*²³² Estados que forman parte de la *Organización*, *veinticinco* han ratificado la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. El Estado mexicano lo hizo *el 24 de marzo de 1981*, siendo aprobada por la *Cámara de Senadores* y publicada en el *Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo del propio año*. Igualmente, cabe puntualizar que con excepción de algunos países del Caribe, sólo quedan Estados Unidos y Canadá como los que todavía no han suscrito la *Convención Americana* y, consecuentemente, tampoco han reconocido las facultades jurisdiccionales de la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

El *Estado mexicano* se constituye en el *número 18* que se someterá a la *competencia contenciosa* de la *Corte Interamericana*, siendo de Latinoamérica, Brasil el único país que no ha hecho este reconocimiento.

²³¹ Argentina <1984>; Bolivia <1993>; Colombia <1985>; Chile <1990>; Costa Rica <1980>; Ecuador <1984>; El Salvador <1995>; Guatemala <1987>; Haití <1999>; Honduras <1981>; Nicaragua <1991>; Panamá <1990>; Paraguay <1993>; Suriname <1987>; Trinidad y Tobago <1991>; Uruguay <1985> y Venezuela <1981>. Cabe señalar que Perú retira su aceptación sobre la competencia contenciosa de la Corte Interamericana en fecha 8 de julio de 1999.

²³² Cabe hacer notar que Cuba fue excluida para participar en la Organización de Estados Americanos, mediante Resolución de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (1962). En tal sentido, permanece como miembro de la Organización, pero su gobierno no puede votar ni participar en las actividades de la misma.

En términos de la *Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*²³³ la aceptación de la Jurisdicción de la Corte Interamericana por parte del Estado mexicano, implica una aceptación general, obligatoriedad en la aplicación de los fallos y no retroactividad. Dicha declaración a la letra señala:

1. *Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*²³⁴
2. *La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos.*
3. *La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que la han denunciado.*

Sin duda, este reconocimiento de la *competencia contenciosa* de la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* por parte del Estado mexicano, constituye un gran avance en la protección de los *derechos humanos* en general

²³³ Dicha declaración fue aprobada por la Cámara de Senadores el primero de diciembre de 1998 según Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 del propio mes y año; y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de febrero de 1999.

²³⁴ Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en las asuntos políticos del país.

Conclusiones

1. El concepto de *democracia* puede aplicarse a la estructura y funcionamiento de toda una sociedad <*democracia social*> o, en su caso, a un sistema del poder político o al gobierno <*democracia política*>, siendo este último sentido el que adoptamos en el presente trabajo de investigación.
2. Definimos a la *democracia* como el sistema de gobierno por el que una comunidad política, a través de la participación igual y libre de los ciudadanos en el marco de sus leyes decide, conforme al criterio de las mayorías, el contenido de su obligación política, es decir, su legitimidad estatal.
3. En un *sistema* verdaderamente *democrático* deberán estar garantizadas las condiciones mínimas que, como elementos *sine qua non*, implica la democracia. Esas condiciones mínimas, garantías y facultades no son otra cosa que los *derechos ciudadanos* surgidos del contenido sustantivo de la democracia.
4. A través de una especie de tales *derechos ciudadanos*, como son los *derechos políticos*, el *sistema democrático* intenta garantizar que las *elecciones* cumplan con las exigencias sustantivas de la *teoría de la democracia*.
5. Los *derechos políticos* vendrían a ser *una especie de derechos civiles* dirigidos a garantizar al ciudadano su participación en la conducción y definición del gobierno y los asuntos públicos de su comunidad. Son, dicho de otro modo, los *derechos humanos fundamentales* en el ámbito de la *vida política democrática*.
6. Con la expresión *derechos fundamentales del hombre*, se pretende manifestar que toda persona posee unos derechos <naturales, históricos o morales, según la postura teórica que sobre los mismos se adopte> por el

sólo hecho de ser hombre, que *deben ser reconocidos y garantizados por la sociedad, el Derecho y el poder político* sin ningún tipo de discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural o sexual.

7. En un *Estado democrático de Derecho*, es con y en el marco de los *derechos políticos* donde las *elecciones fraguan su autenticidad*.
8. La *autenticidad de las elecciones* abarca dos categorías diferentes de fenómenos: por una parte, los referidos a *las condiciones generales en que el proceso electoral se desarrolla* y, por otro lado, aquellos fenómenos vinculados con *el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y que ejecuta las acciones propias del acto electoral*, esto es, aquello relacionado de manera directa e inmediata con la emisión del *voto*.
9. Si bien es cierto, desde un punto de vista metodológico los *sistemas democráticos y políticos* no se agotan ni explican bajo la perspectiva exclusiva de los *procesos electorales*; también lo es, que el análisis de éstos constituye la premisa fundamental para avanzar en la construcción de un *sistema político* enmarcado en un *régimen democrático*.
10. Tradicionalmente se ha considerado que las *elecciones*, concebidas como el procedimiento para *legitimar democráticamente* a los *representantes populares* <detentadores de la *voluntad mayoritaria*> constituían una cuestión propia del Derecho interno.
11. En la actualidad, el reconocimiento y protección de *los derechos fundamentales del hombre* ha dejado de ser una materia reservada exclusivamente al Derecho interno.
12. Es precisamente por la vía del *Derecho Internacional de los Derechos Humanos* que *la cuestión electoral* se ha insertado en el *ámbito externo*, toda vez que, al reconocer, garantizar y proteger los *derechos políticos* <una especie de los derechos humanos> de los ciudadanos, ha provocado que su régimen jurídico haya devenido en una materia a la que no es ajena el *Derecho Internacional*.

13. Los *derechos políticos* reconocidos por los instrumentos internacionales tanto universales <Naciones Unidas> como interamericanos <Organización de Estados Americanos>, sobre derechos humanos son: el *derecho de participar en la dirección de los asuntos políticos*, el *derecho de votar y ser electo en elecciones periódicas y libres*, y el *derecho de tener acceso a las funciones públicas*.
14. La *protección internacional* de los *derechos humanos* es de naturaleza "*coadyuvante o complementaria*" de la que ofrece el derecho interno, por lo que, como regla general, *deben agotarse los recursos internos* antes de acudir a la *jurisdicción internacional*.
15. Dentro del ámbito de las *Naciones Unidas*, la vía idónea para el trámite de *comunicaciones* que versen sobre *derechos políticos* resulta ser el *procedimiento* derivado del *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, cuyo conocimiento corresponde al *Comité de Derechos Humanos*, con el apoyo de la *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*.
16. El *sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos*, se estructura institucionalmente a partir de la adopción de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, la cual define puntualmente los derechos y libertades protegidos en ese ámbito, principalmente los civiles y *políticos*.
17. Para el conocimiento de los asuntos en materia de *derechos políticos* regulados por la *Convención Americana*, se distribuye la competencia entre dos órganos no subordinados y de igual jerarquía, a saber: la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* y la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*.
18. La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* conforme al procedimiento concebido por el artículo 133 constitucional, fue aprobada por el *Senado de la República* e incorporada al *Sistema Jurídico Mexicano* mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en el año de 1981.

19. En el año de 1985 se planteó por primera vez ante la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* una denuncia contra el gobierno de México por presuntas violaciones a derechos *político-electorales*. A la fecha se tiene conocimiento de quince denuncias planteadas bajo esa misma causal.
20. Ante la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* la discusión se ha centrado principalmente en problemas vinculados con la adecuación del marco constitucional mexicano en materia electoral con la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, así como sobre la legitimidad de los organismos electorales y de la legislación electoral secundaria.
21. Durante aproximadamente ciento ochenta años, esto es, a partir del nacimiento del *sufragio* en México <1810> hasta las controvertidas elecciones presidenciales de 1988, el sistema normativo constitucional y legal en materia *político-electoral* observa un avance lento, sin lograr cumplir las exigencias y adherirse a los parámetros internacionales sobre *elecciones auténticas*.
22. En el marco de una reforma constitucional, se crea en 1990 el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, fecha a partir de la cual el sistema legal comienza una evolución más acelerada para desarrollarse de manera paralela a las *exigencias internas e internacionales*. Aspectos vinculados con *derechos políticos*; *asociaciones políticas, instituciones y procedimientos electorales* y, en general, del *Derecho Electoral* y del *régimen democrático del Estado mexicano*, adquieren perfiles más acordes con los criterios establecidos en el ámbito de la *Organización de Estados Americanos*.
23. Lo anterior ha sido posible, más que como consecuencia de una evolución lógica natural, a partir de las exigencias derivadas de ciudadanos, partidos políticos, organizaciones sociales y políticas nacionales y, particularmente, de la participación de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.

24. En efecto, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* en su carácter de órgano especializado de la *Organización de Estados Americanos*, cuya función primordial es promover la observancia y defensa de los derechos humanos <*derechos políticos*>, ha propiciado, a través de sus informes y recomendaciones, un impulso importante en el desarrollo del *sistema jurídico-político mexicano*.
25. No obstante el avance obtenido en México en la última década, respecto a la regulación y protección de *derechos políticos* <*derecho al sufragio*>, aún quedan temas pendientes en la agenda electoral, a saber: a) una definición clara de los *delitos electorales* e instrumentos que garanticen su sanción efectiva; b) mecanismos de sanción a toda forma de *coerción o inducción del voto*; y c) garantías para evitar que se identifiquen los *programas públicos* con los programas de los partidos políticos y para impedir que aquéllos sean utilizados con *finés electorales*.
26. A este proceso de desarrollo y perfeccionamiento tanto de la normatividad como de las instituciones de protección de los *derechos político-electorales*, se adiciona un elemento de gran trascendencia, la aceptación por parte del Estado mexicano de la *jurisdicción contenciosa* de la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Sin duda este reconocimiento, constituye un gran avance en la protección de los *derechos humanos* en general y, particularmente, con relación a los *derechos político-electorales*, como una especie de aquéllos.

Bibliografía

Doctrina

-A-

ÁLVAREZ LEDESMA, MARIO I.:

ACERCA DEL CONCEPTO DERECHOS HUMANOS; SERIE JURÍDICA, MCGRAW-HILL, MÉXICO, 1998.

ELECCIONES AUTÉNTICAS; DOCUMENTO INÉDITO, MÉXICO, 1992.

INTRODUCCIÓN AL DERECHO; SERIE JURÍDICA, MCGRAW-HILL, MÉXICO, 1995.

ARBLASTER, ANTHONY: *DEMOCRACIA*; NUEVA IMAGEN, COLECCIÓN CONCEPTOS POLÍTICOS, MÉXICO, 1991.

ARELLANO GARCÍA, CARLOS: *DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO*; PORRÚA, MÉXICO, 1983.

-B-

BIDART CAMPOS, GERMÁN J. ET ALLI: *TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS DEL DERECHO ELECTORAL EN EL MUNDO. MEMORIA II CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO ELECTORAL*; UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, MÉXICO, 1993.

BOBBIO, NORBERTO:

EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA; 3ª REIMPRESIÓN, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1992.

ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD: POR UNA TEORÍA GENERAL DE LA POLÍTICA; 2ª REIMPRESIÓN, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1992.

EL PROBLEMA DEL POSITIVISMO JURÍDICO (TRAD. ERNESTO GARZÓN VALDÉS); DISTRIBUCIONES FONTAMARA, MÉXICO, 1991.

LA TEORÍA DE LAS FORMAS DE GOBIERNO EN LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO POLÍTICO; 1ª REIMPRESIÓN, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1989.

Y MICHELANGELO BOVERO: *ORIGEN Y FUNDAMENTOS DEL PODER POLÍTICO*; 4ª EDICIÓN, EDITORIAL GRIJALBO, MÉXICO, 1984.

BUERGENTHAL THOMAS, TORNEY J.: *LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS*; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHO HUMANOS, COSTA RICA, 1990.

ET ALLI: *MANUAL INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS*; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHO HUMANOS-EDITORIAL JURÍDICA VENEZOLANA, CARACAS-COSTA RICA, 1990.

BURGOA, IGNACIO: *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*; PORRÚA, MÉXICO, 1990.

-C-

CAMARGO, PEDRO: *LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA*; MÉXICO, 1960.

CASTÁN TOBEÑAS, JOSÉ: *LOS DERECHOS DEL HOMBRE*; EDITORIAL REUS, MADRID, 1985.

CERVERA TOMAS, VICENTE DIR.: *ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES*; EDITORIAL AGUILAR, ESPAÑA, 1975,

COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS: *IMPERIO DEL DERECHO Y DERECHOS HUMANOS*; CONGRESOS Y CONFERENCIAS DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS; GINEBRA, 1967.

-D-

DÍAZ, ELÍAS: *LEGALIDAD-LEGITIMIDAD EN EL SOCIALISMO DEMOCRÁTICO*; CIVITAS, MADRID, 1978.

DE LA GUARDIA, ERNESTO Y DELPECH, MARCELO: *EL DERECHO DE LOS TRATADOS Y LA CONVENCION DE VIENA*; SOCIEDAD ANÓNIMA EDITORA E IMPRESORA, BUENOS AIRES, 1970.

DUVERGER, MAURICE:

LOS PARTIDOS POLÍTICOS; FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1985.

INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL (TRAD. DEL FRANCÉS POR PABLO LUCAS VERDÚ); 6A., ED., ARIEL, MADRID, 1979.

-F-

FERNÁNDEZ, EUSEBIO: *TEORÍA DE LA JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS*; DEBATE, MADRID, 1987.

FERRY, LUC Y ALAIN RENAUT: *FILOSOFÍA POLÍTICA. DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE A LA IDEA REPUBLICANA*; FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1991.

FORSYTHE, DAVID: *DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICA MUNDIAL*; EDITORIAL UNIVERSITARIA DE BUENOS AIRES, BUENOS AIRES 1988.

FRIEDRICH, C.J.: *LA DEMOCRACIA COMO FORMA POLÍTICA Y COMO FORMA DE VIDA*; TECNOS, MADRID, 1961.

-G-

GALVÁN RIVERA, FLAVIO: *DERECHO PROCESAL ELECTORAL MEXICANO*, SERIE JURÍDICA, McGRAW-HILL, MÉXICO, 1997.

GARCÍA OROZCO, ANTONIO: *LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXICANA, 1812-1988*; TERCERA EDICIÓN, DIARIO OFICIAL, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, MÉXICO, 1973.

GROS ESPIELL, HÉCTOR:

ELECCIONES Y DERECHO INTERNACIONAL; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, COSTA RICA, 1989.

LA DEMOCRACIA Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA; ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, WASHINGTON, 1985.

-H-

HELLER, HERMANN: *TEORÍA DEL ESTADO*; 13ª REIMPRESIÓN, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1990.

-I-

INSTITUTO MATÍAS ROMERO: *LA OEA HACIA EL SIGLO XXI*; SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, MÉXICO, 1998.

-J-

JARAMILLO, JUAN ET ALII: *PODER ELECTORAL Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA: ESTUDIOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA*; CUADERNOS DE CAPEL, INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS-CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL, COSTA RICA, 1989.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, EDUARDO: *DERECHO CONSTITUCIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS*; MADRID, 1958.

-K-

KELSEN, HANS: *TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO*; UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, MÉXICO, 1983.

-L-

LAVIÑA, FÉLIX: *SISTEMAS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS*; DEPALMA, BUENOS AIRES, 1987.

-M-

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS*; OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA, MADRID, 1990.

-N-

NIKKEN, PEDRO: *LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: SU DESARROLLO PROGRESIVO*; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS-CIVITAS, MADRID, 1987.

NUÑEZ JIMÉNEZ, ARTURO:

EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL MEXICANO; FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1991.

LA REFORMA ELECTORAL DE 1989-1990; FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1993.

NOHELEN, DIETER, ET ALLI:

PODER ELECTORAL Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA. ESTUDIO SOBRE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN AMERICA LATINA; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, COSTA RICA, 1989.

ELECCIONES Y SISTEMAS ELECTORALES (TRAD. DEL INGLÉS POR FRIEDRICH WELSCH); FUNDACIÓN FRIEDRICH WELSCH EBERT STIFTUNG, RFA, 1984.

-O-

O'DONNELL, DANIEL: *PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS*; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS-FUNDACIÓN FRIEDRICH NAUMANN, LIMA, 1988.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS: *LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS Y LOS DERECHOS HUMANOS*; SECRETARÍA GENERAL DE LA OEA, WASHINGTON, D.C., 1972.

-P-

PECES-BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO: *DERECHOS FUNDAMENTALES*; LATINA UNIVERSITARIA, MADRID, 1980.

PELLICER, OLGA (COORDINADOR Y COMPILADOR): *LA OEA HACIA EL SIGLO XXI*; SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES-INSTITUTO MATÍAS ROMERO, MÉXICO, 1998.

PÉREZ LUÑO, ANTONIO: *DERECHOS HUMANOS. SIGNIFICACIÓN, ESTATUTO JURÍDICO Y SISTEMA*; PUBLICACIONES DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA, 1979.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, LUIS: *DERECHO POLÍTICO ELECTORAL: DOCTRINA, GUÍA DE CONSULTA Y COMPILACIÓN DE LA NUEVA LEGISLACIÓN*; PORRÚA, MÉXICO, 1997.

POSADA, ADOLFO: *EL SUFRAGIO*; MANUALES SOLER, BARCELONA, S/F..

-R-

RABASA, EMILIO O.: *HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS*; UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, MÉXICO, 1990.

REMIRO BROTONS, ANTONIO: *DERECHO INTERNACIONAL*; MCGRAW HILL, MADRID, 1997.

ROUSSEAU, CHARLES: *DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO*; ARIEL, BARCELONA, 1966.

-S-

SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS: *MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL*; SEGUNDA EDICIÓN, KAPELUSZ, BUENOS AIRES, 1956.

SANTIAGO NINO, CARLOS: *ÉTICA Y DERECHOS HUMANOS*; PAIDOS, BUENOS AIRES-BARCELONA-MÉXICO, 1984.

SARTORI, GIOVANNI:

TEORÍA DE LA DEMOCRACIA: 1. EL DEBATE CONTEMPORÁNEO; 2ª REIMPRESIÓN, ALIANZA UNIVERSIDAD, MÉXICO, 1991.

LA POLÍTICA. LÓGICA Y MÉTODO EN LAS CIENCIAS SOCIALES; FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1987.

STUART MILL, JOHN: *CONSIDERACIONES SOBRE EL GOBIERNO REPRESENTATIVO*; UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CENTROAMERICA (CLASICOS DE LA DEMOCRACIA), COSTA RICA, 1986.

-T-

TENA RAMÍREZ, FELIPE:

LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO; PORRÚA, MÉXICO, 1994.

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO; PORRÚA, MÉXICO, 1994.

TOURAINÉ, ALAIN: *¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?*; SEGUNDA REIMPRESIÓN, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, URUGUAY, 1995.

-V-

VASAK, KAREL (EDITOR GENERAL): *LAS DIMENSIONES INTERNACIONALES DE LOS DERECHOS HUMANOS*; VOLUMEN I, SERBAL/UNESCO, BARCELONA, 1984.

-W-

WOLDENBERG, JOSÉ, ET ALI: *LA REFORMA ELECTORAL DE 1996. UNA DESCRIPCIÓN GENERAL*; FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1997.

Diccionarios y Enciclopedias

BOBBIO, NORBERTO Y NICOLA MATTEUCCI (DIRECTORES): *DICCIONARIO DE POLÍTICA*; SIGLO XXI, MÉXICO, 1988.

CERVERA TOMAS, VICENTE (DIRECTOR): *ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES*; AGUILAR, MADRID, 1975.

COUTURE, EDUARDO J.: *VOCABULARIO JURÍDICO*; DEPALMA, BUENOS AIRES, 1976.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS: *DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, TOMO I*; UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO-PORRÚA, MÉXICO, 1997.

Hemerografía

- DÍAZ, ELÍAS:** *LA JUSTIFICACIÓN DE LA DEMOCRACIA: EN SISTEMA;* NÚMERO 66, MADRID, MAYO DE 1985.
- FERNÁNDEZ, EUSEBIO:** *EL CONTRACTUALISMO CLÁSICO (SIGLO XVII Y XVIII) Y LOS DERECHOS NATURALES;* EN ANUARIO DE DERECHOS HUMANOS, NÚM. 2, INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE, MADRID, 1983.
- GINER, SALVADOR:** *LA ESTRUCTURA LÓGICA DE LA DEMOCRACIA,* EN *SISTEMA;* NÚMERO 70, MADRID, ENERO DE 1986.
- GONZÁLEZ VARGAS, MARIO:** *LA OBSERVACIÓN ELECTORAL, UNA HERRAMIENTA DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL DERECHO INTERNACIONAL AMERICANO;* PONENCIA SUSTENTADA EN LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LIBERTAD DE ELECCIONES Y LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL EN LAS ELECCIONES EN LA UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA, TENERIFE, 1994.
- DE ZELA, HUGO:** *MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS;* DISCURSO, CARACAS, VENEZUELA, 1994.
- WOLDENBERG, JOSÉ:** *¿DE QUÉ SIRVEN LAS INSTITUCIONES?;* NEXOS, NÚMERO 227, MÉXICO, NOVIEMBRE DE 1996.

Legislación

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS;
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, MÉXICO, 1996.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS
ELECTORALES (COMENTADO); *SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, MÉXICO,*
1991.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS
ELECTORALES; *INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, MÉXICO, 1996.*

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO
COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL;
PORRÚA, MÉXICO, 1998.

CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL; *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 12 DE*
FEBRERO DE 1987.

LEY ELECTORAL FEDERAL; *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 4 DE MAYO*
DE 1951.

LEY FEDERAL ELECTORAL; *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 5 DE*
ENERO DE 1973.

LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS
ELECTORALES; *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 30 DE DICIEMBRE DE*
1977.

LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA
ELECTORAL; *INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, MÉXICO, 1996.*

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; *PORRÚA,*
MÉXICO, 1997.

LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES
(LEY DE AMPARO); *PORRÚA, MÉXICO, 1998.*

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS;
PORRÚA, MÉXICO, 1997.

Instrumentos internacionales

CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.

DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

ESTATUTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

REGLAMENTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

ESTATUTO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

REGLAMENTO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS.

CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE PROBLEMAS DE GUERRA Y LA PAZ
(CONFERENCIA DE CHAPULTEPEC).

Informes de organismos internacionales

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1974, SECRETARÍA GENERAL-ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, WASHINGTON, D.C., 1974.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME CHILE (1974), SECRETARÍA GENERAL-ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, WASHINGTON, D.C., 1974.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SALVADOR; OEA/SER.L.V./II.45, DOC.23 REV. 2, 17 NOVIEMBRE 1978.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1979-80, SECRETARÍA GENERAL-ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, WASHINGTON, D.C., 1980.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1980-81, ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: DIEZ AÑOS DE ACTIVIDADES 1971-1981; WASHINGTON, D.C., 1982.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1981-82; OEA/SER. L/V/II.57 DOC. 6 REV 1, 1983.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: SÉPTIMO INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CUBA, SECRETARÍA GENERAL-ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, WASHINGTON, D.C., 1983.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1982-83; OEA/SER. L/V/II.61 DOC. 22 REV 1, 1984.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1983-84; OEA/SER. L/V/II.63 DOC. 10, 1985.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME CHILE (1985), SECRETARÍA GENERAL-ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, WASHINGTON, D.C., 1985.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1984-85; OEA/SER. L/V/II.66 DOC. 11 REV 1 1986.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1985-86; OEA/SER. L/V/II.68 DOC. 8 REV 1 1987.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1985-86; ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1986-87; OEA/SER. L/V/II.71 DOC. 9 REV 1 1988.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1987-88; OEA/SER. L/V/II.74 DOC. 10 REV 1 1989.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1988-89; OEA/SER. P AG/DOC.2518/89, 1990.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1989-90; OEA/SER. L/V/II.77 DOC. 7, 1990.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1991; OEA/SER. L/V/II.81 DOC. 6, 1991.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME A LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS; SANTIAGO DE CHILE, 1991.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1988; OEA SER. L/V/III.19 DOC. 13, 1988.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORME ANUAL 1989; OEA SER. L/V/III.21 DOC. 14, 1989.

Resoluciones de organismos internacionales

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (ECOSOC): RESOLUCIÓN 728 F(XXVIII), 30 DE JULIO DE 1959.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (ECOSOC): RESOLUCIÓN 1235 (XLII), 6 DE JUNIO DE 1967.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (ECOSOC): RESOLUCIÓN 1503 (XLVIII), 27 DE MAYO DE 1970.

OCTAVA REUNIÓN DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES: REFORMAS AL ESTATUTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (ACTA FINAL); OEA/SER. C/II.8, PUNTA DEL ESTE, 1962.

QUINTA REUNIÓN DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES: DECLARACIÓN DE SANTIAGO (ACTA FINAL); OEA/SER. C/II.5, SANTIAGO DE CHILE, 1959.

SEGUNDA CONFERENCIA INTERAMERICANA EXTRAORDINARIA: REFORMAS AL ESTATUTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (ACTA FINAL); OEA/SER. C/I.13, RÍO DE JANEIRO, 1965.

SUBCOMISIÓN DE PREVENCIÓN DE DISCRIMINACIONES Y PROTECCIÓN A LAS MINORIAS: RESOLUCIÓN 1 (XXIV), 13 DE AGOSTO DE 1971.