

Primera parte

Derechos políticos y democracia en México. Reflexiones en torno al Caso 10.180 México CIDH

I. Balance de los derechos políticos, reflexiones en torno al Caso 10.180 México CIDH

Introducción

El Caso núm. 10.180 surgió en virtud de una denuncia promovida el 12 de octubre de 1987 por un grupo de ciudadanos mexicanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en contra del Estado mexicano. Ahí se ponía en entredicho la Ley Electoral del Estado de Nuevo León del 27 de mayo de 1987 y, en general, las leyes e instituciones electorales mexicanas, por considerarse violatorias en abstracto y en la práctica de los derechos políticos de los mexicanos, así como de sus mecanismos institucionales de garantía, de conformidad con lo previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), también conocida como Pacto de San José (1969).

Ahora bien, durante la época en que se presentó el Caso 10.180, México poseía en el ámbito electoral un rostro muy diverso al que ahora conocemos. A mediados de la década de los ochenta el escenario institucional de nuestro país era radicalmente distinto al que ahora muchos jóvenes ya en edad de votar conocen. A diferencia de aquel entonces, México, al día de hoy, cuenta ya con un complejo sistema electoral para la renovación de los cargos públicos de elección popular. Se trata de un complejo mecanismo normativo puesto en marcha por los ciudadanos, partidos políticos, medios de comunicación y autoridades electorales. En el transcurso de casi tres décadas, logramos diseñar de manera paulatina un sistema electoral de vanguardia internacional. Gradualmente, y con el transcurrir de los años, la experiencia práctica ha permitido ir mejorando, desarrollando y adecuando el sistema electoral a la realidad siempre cambiante mediante grandes reformas constitucionales y legales confeccionadas desde los años setenta hasta la más reciente, en 2007.

En años recientes, una de las principales piezas que ha contribuido en gran medida a este desarrollo y maduración de la maquinaria electoral ha sido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por medio de sus sentencias y jurisprudencias dictadas para la resolución de las controversias electorales. Sin embargo, la presencia de un órgano jurisdiccional-electoral sólido, independiente e imparcial que se erigiera como máxima autoridad jurisdiccional en la materia no se vislumbraba en el panorama institucional

mexicano de mediados de los años ochenta ni mucho menos, la comprensión del fenómeno político-electoral como un asunto estrechamente relacionado con los derechos humanos.

Un paso determinante hacia la evolución de lo que llamaremos las *garantías de la democracia electoral* y en particular de la justicia en este ámbito, fue el Caso 10.180, el cual contribuyó a abonar el terreno para una serie de modificaciones que cobraron forma en virtud de la reforma constitucional realizada en 1996 a los artículos 41, 99, 101 y 105 de nuestra Carta Magna (DOF 1996).

Para comprender a fondo las razones que motivaron la denuncia en cuestión contra el Estado mexicano, es necesario situarse en la misma vertiente de análisis que sus actores, esto es, supone observar los derechos políticos —tanto activos como pasivos— como derechos humanos; y las instituciones encargadas de velar por su pleno cumplimiento, como sus mecanismos de garantía. Implica entender que todo procedimiento democrático requiere satisfacer ciertas condiciones mínimas, que son esenciales para su legitimidad y adecuada puesta en marcha. Entre ellas, se pone de manifiesto el reconocimiento en torno a que los ciudadanos poseen un conjunto de prerrogativas necesarias para participar en pie de igualdad en la conformación del poder político; pero, sobre todo, el imperativo de establecer instrumentos jurídicos finamente diseñados e instituciones autónomas, independientes, imparciales y profesionales que los doten de plena garantía y eficacia. En ausencia de todos esos ingredientes, es claro, la democracia se reduce a mera apariencia: se convierte en un autoengaño, en una careta exterior diseñada para ocultar el autoritarismo estatal.

El jurista italiano Luigi Ferrajoli apunta que los derechos fundamentales consisten en expectativas negativas o positivas a las que corresponden *obligaciones* ya sea de prestación o prohibiciones de lesión, es decir sus *garantías primarias*. Pero además, corresponden a los derechos fundamentales *garantías secundarias*, esto es, “obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos, es decir, las violaciones de sus garantías primarias” (Ferrajoli 2001, 26).

Considera así la relación entre los derechos fundamentales y sus garantías tanto primarias como secundarias, podemos señalar que la legislación sustantiva y adjetiva en materia electoral que establece una serie de regulaciones y prohibiciones en la materia, así como las instituciones electorales (especialmente las jurisdiccionales), se constituyen en la garantías fundamentales o básicas de la democracia y de los derechos humanos en su vertiente política. No obstante, debe apuntarse que dichas condiciones, que afectan a fin de cuentas la

legitimidad de la democracia representativa, no estuvieron presentes en nuestro país sino hasta hace apenas algunas décadas. Ni siquiera, como veremos enseguida, la garantía judicial o garantía secundaria de los derechos políticos corría en manos de verdaderos tribunales al momento en que se presentó la denuncia ante la Comisión Interamericana.

Contexto histórico electoral

Para tener claro el contexto institucional de la época, resulta pertinente hacer un trazo muy general de lo que ha sido el desarrollo de nuestras instituciones electorales, el cual ha transitado por un camino tortuoso y lento, lo que incluye la jurisdicción electoral y la protección de los derechos políticos.

Puede decirse que, a lo largo de los últimos treinta años, hemos pasado por tres grandes momentos a los que vale la pena referirse brevemente para perfilar a grandes rasgos el contexto jurídico que regía durante el periodo al que nos estamos dedicando:

- 1) Una primera etapa importante comienza a partir de 1977 en virtud de la llamada “reforma política” (DOF 1977) de ese año tras la crisis acaecida en 1976.
- 2) Posteriormente en 1986, la siguiente etapa corresponde a una segunda reforma de mayor repercusión en la materia, la entrada en vigor del Código Federal Electoral y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral que viene a ser el primer órgano especializado en la resolución de controversias en la materia aunque con un carácter meramente administrativo.
- 3) Por último, en 1990, una tercera etapa empieza cuando se crea el Tribunal Federal Electoral, pero entendido ya como un órgano jurisdiccional dotado de autonomía que después cobraría forma definitiva al crearse en 1996 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como órgano especializado de competencia tanto constitucional como legal.

Conviene en estos momentos ahondar un poco más en las reformas políticas de 1977 y 1986, ya que constituyen el trasfondo histórico del país que rodeaba el Caso 10.180 para, posteriormente, mostrar la influencia que este trascendente caso tuvo en la delineación de los perfiles de nuestro actual diseño institucional.

Fue en esos años cuando la realidad apremiante exigía ajustar las leyes a la coyuntura política cada vez más plural y que exigía más prerrogativas para los partidos políticos. Ello ponía en evidencia la necesidad de proporcionar, por decirlo de algún modo, forma legal a la contienda política (Carpizo 1980, 39-100). En ese tenor, la lucha política por esos años empezó a adquirir un carácter jurídico mediante una serie de reformas trascendentales, pero no definitivas, para la vida democrática del país.

En vista de lo anterior, en ese año se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; se creó asimismo la Comisión Federal Electoral; se institucionalizaron los partidos políticos como entidades de interés público, sumados al establecimiento de las candidaturas plurinominales; se reguló el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión sin restringirlo a los períodos electorales, y se estableció un rudimentario sistema de nulidades en materia electoral (Arreola 2008, 31).

Por lo que respecta a la justicia electoral, debe notarse un aporte interesante en la reforma electoral de referencia, consistente en la creación de un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, durante la calificación de las elecciones de candidatos a dicho órgano legislativo. El recurso en cuestión resultó, no obstante, ineficaz en la práctica, debido a que las resoluciones de nuestro más alto tribunal poseían un carácter meramente declarativo y no estaban destinadas a convalidar ni anular la calificación hecha por los colegios electorales.

Pues bien, al inicio de la década de los ochenta se podían percibir ya algunos frutos de la reforma de 1977, sobre todo en cuanto al fortalecimiento progresivo de los partidos políticos. Poco a poco el mapa político de México iba adoptando tonalidades diversas en virtud del protagonismo que cobraban otros partidos políticos, principalmente en los municipios. Ya a mediados de los ochenta algunos municipios eran gobernados por algunas de las principales fuerzas políticas de la oposición. De manera progresiva esos partidos conquistaban en la arena de las urnas más y más municipios. Como afirma Woldenberg, “La reforma de 1977 había abierto las puertas al sistema de partidos; las energías políticas de México se estaban volcando a las urnas” (Becerra 2008, 159).

Los trabajos de la reforma política de 1986 comenzaron con una convocatoria de la Presidencia de la República a través de la Secretaría de Gobernación (DOF 1986), en la cual se invitaba a los partidos políticos, a las asociaciones políticas, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los

ciudadanos en general, a participar en los debates y audiencias sobre la renovación política electoral con el objetivo de realizar varias transformaciones a nuestro sistema; enfocadas principalmente en los siguientes rubros: integración de la representación política; partidos políticos nacionales; órganos y procesos electorales; padrón electoral y contencioso electoral.

Tras la realización de dichas audiencias preparatorias, se publicó la reforma política el 15 de diciembre de 1986 (DOF 1986a). Se modificó el artículo 60 constitucional manteniendo el sistema de autocalificación a cargo de las respectivas cámaras. Asimismo forma parte de la reforma política de ese año la expedición del Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de febrero de 1987, el cual vendría a abrogar la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.

Por otro lado, y como ya habíamos destacado hace unos momentos, se crea —como un precedente importante, aunque limitado, de la justicia electoral en México— el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), de conformidad con la reforma de ese año al artículo 60 constitucional. El Tricoel era un órgano autónomo aunque de carácter meramente administrativo y con facultades muy limitadas para un control de simple legalidad con competencia para resolver recursos de apelación y queja, pero sin potestad para declarar la nulidad de las elecciones. Con el establecimiento de ese Tribunal, desaparece el referido recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y queda reservado ante ese órgano el conocimiento de asuntos electorales mediante la acción de inconstitucionalidad prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional.

El Tricoel se definía en el artículo 352 del Código Federal Electoral como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja. Se trataba entonces de una instancia con competencia en materia de nulidad de la votación recibida en caja, o bien de la elección efectuada en un distrito electoral. Sin embargo, sus decisiones podían ser modificadas por los colegios electorales, por lo que éstos se constituían en la última instancia para la calificación de las elecciones mexicanas.¹

¹ Se trataba de un sistema de autocalificación de las elecciones, consistente en la facultad que tenían las Cámaras del Congreso de la Unión para calificar las elecciones de sus propios integrantes y con una larga tradición en México: desde la Constitución española de Cádiz de 1812 hasta el 3 de septiembre de 1993, fecha en la que apareció publicado en el Diario

Puede decirse entonces que las falencias de la justicia electoral de la época radicaban en que sus resoluciones no tenían carácter definitivo e inapelable, ya que podían ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, los cuales conocían en última instancia de los recursos de queja hechos valer en contra de las decisiones del Tribunal, sin tener estas últimas el carácter de inatacables.

En resumen, el escenario político-electoral imperante a mediados de la década de los ochenta se derivaba de la reforma de 1986 que hacía correr la organización de las elecciones federales a cargo de la Comisión Federal Electoral y delegando la resolución de los conflictos en la materia al Tribunal de lo Contencioso Electoral, los cuales, políticamente eran órganos dependientes de la Secretaría de Gobernación y, por tanto, de la Presidencia de la República en turno.

Como puede observarse, lo que estaba definitivamente ausente del panorama institucional de esa época era un sistema completo de mecanismos judiciales aptos para la defensa de los derechos políticos, así como un esquema para la calificación de las elecciones estrictamente jurídico a cargo de un órgano de naturaleza estrictamente jurisdiccional, especializado, independiente e imparcial.

No obstante, pese a los avances arriba reseñados, a mediados de la década de los ochenta México atravesaba aún por un clima de desconfianza ciudadana, generada por un ciclo prolongado en el que la práctica política en los ámbitos federal, estatal y municipal se había mantenido bajo el predominio reiterado de un solo partido político. Ello generaba un clima de desconfianza, un escenario cuyo aire permanecía marcado por la huella de la suspicacia ciudadana y el descrédito sobre la calidad de nuestras instituciones democráticas, en particular respecto del árbitro electoral.

La falta de autonomía e independencia de las autoridades electorales, el carácter apelable de las decisiones del Tribunal de lo Contencioso Electoral, etcétera, ponían de manifiesto una hendidura profunda en el corazón de la fiabilidad de nuestras instituciones y su capacidad para garantizar a fin de cuentas los derechos políticos de los ciudadanos. No existía, como puede verse, un órgano autónomo e independiente, una vía o mecanismo para defender los derechos

Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron varios artículos, entre ellos el 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que establecía dicho sistema (DOF 1993).

políticos, para plantear inconformidades frente a los órganos electorales y, en general, para verificar la legalidad y constitucionalidad de los actos de las autoridades y de los partidos políticos. Y es que prácticamente desde que se expidió la Constitución del 5 de febrero de 1917 la autonomía de las instituciones electorales del país había sido bastante débil, particularmente frente al Poder Ejecutivo tanto federal como local.

Como hemos visto, el problema central que hacía dudar de la independencia e imparcialidad de nuestro sistema radicaba en que cada una de las Cámaras de las que se integra el Congreso de la Unión estaba facultada para calificar las elecciones de sus propios miembros; y que dicha resolución era definitiva e inapelable; además, por lo que respecta a la elección del presidente de la República, la Cámara de Diputados se erigiría en Colegio Electoral.

Finalmente, ni la Constitución ni la legislación secundaria establecían el principal medio para garantizar los derechos políticos a cargo de un órgano especializado para la resolución de conflictos electorales en sede estrictamente judicial así como tampoco la previsión de recursos judiciales efectivos que garantizaran los derechos político-electorales de los ciudadanos. De hecho, no fue sino hasta la creación del TEPJF que la justicia electoral quedó en manos de un órgano dotado de la suficiente autonomía e independencia del Poder Ejecutivo. Tal situación era a todas luces violatoria de los compromisos internacionales establecidos por tratados sobre derechos humanos en los que, como veremos en breve, estaban perfectamente contemplados los de carácter político.

Caso y argumentación de la CIDH

Ése era, pues, el contexto que rodeó la denuncia contra el Estado mexicano en el Caso 10.180: imperaba un manifiesto dominio de todo el aparato electoral (tanto estatal como federal), por un sólo partido político. En virtud de ello, los actores de ese juicio reclamaron ante instancias internacionales condiciones más equitativas, no sólo para el acceso a los puestos de elección popular, sino, fundamentalmente, criterios claros y ciertos para garantizar la voluntad ciudadana expresada mediante el voto.

Lo anterior se materializa en la necesidad imperiosa de contar con instituciones electorales autónomas, independientes y confiables para la solución de los conflictos electorales y con instrumentos judiciales efectivos y accesibles a los ciudadanos para la protección de sus derechos en caso de ser transgredidos. Sin embargo mientras nuestro ordenamiento jurídico poseía esas fallas,

los tratados internacionales incluso los firmados y ratificados por el Estado mexicano, ya establecían un reconocimiento pleno a los derechos políticos. Veamos a continuación.

- 1) La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* adoptada por la Resolución de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948 establece en su artículo 21 que:
 - a) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
 - b) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
 - c) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.
- 2) Por su parte, la *Declaración Americana de derechos y deberes del hombre* aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana (1948) consagra los *derechos de sufragio y de participación en el gobierno* en su artículo 20: Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.
- 3) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 establece en su artículo 1:
Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
- 4) Finalmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 23 dispone que:
 - a) Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - 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
 - de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Además de lo anterior, como bien sabemos, los Estados deben establecer *garantías judiciales* indispensables para la protección de todos los derechos, esto es, recursos breves y sencillos ante autoridades jurisdiccionales para reparar los derechos presuntamente agredidos. A este respecto las normas internacionales contemplan lo siguiente:

- 1) El artículo 2.3 a, b y c del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 25 de la CADH, establecen que en el Estado donde se verifique la afectación de un derecho, la autoridad competente ante la cual se presente el recurso deberá decidir sobre el o los derechos presuntamente agredidos, debiendo el demandante contar con los medios para impugnar las resoluciones. Si el recurso planteado se estima procedente, las autoridades competentes deberán cumplir con lo que se haya resuelto.
- 2) Por otro lado, partiendo de lo establecido por el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU; los artículos 2.3 a, b y c y 9.4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; del artículo 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y de los artículos 7.6 y 25 de la CADM, se puede decir, además, que los juicios destinados a proteger derechos deberán consistir en un procedimiento efectivo, sencillo y breve.

Ahora bien en términos de lo dispuesto por la Convención Americana, que fue el marco internacional que sirvió de base a los actores en el Caso 10.180. El artículo 25 del Pacto de San José estipula:

- a) Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
- b) Los Estados Partes se comprometen:

- A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y
- a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

En ese marco normativo se presentó la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 12 de octubre de 1987 por Eduardo Arias Aparicio, Luis Santos de la Garza, María Teresa García de Madero y Miguel Gómez Guerrero. Los denunciantes alegaban que la Ley Electoral aprobada por el Congreso del Estado de Nuevo León el 22 de mayo de 1987 violentaba los derechos políticos reconocidos por el artículo 23 de la Convención Americana, con lo que se incumplían los compromisos asumidos por el Estado mexicano al firmar y ratificar la CADH en el sentido de garantizar plenamente el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos de conformidad con su artículo 1, el cual a la letra establece:

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

Además de lo anterior, argumentaban la ausencia de garantías de los derechos humanos de carácter político reflejadas en dos aspectos centrales: a) la inexistencia de un recurso efectivo judicial idóneo para la protección de sus derechos políticos violentados, y b) la falta de cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 2 de la CADH en el sentido de adecuar la legislación interna de forma tal, que haga efectivos los derechos humanos. Esto era consecuencia manifiesta de la organización de unas elecciones y la realización del proceso electoral a cargo del gobierno federal y de la falta de autoridades jurisdiccionales independientes e imparciales.

El artículo 2 de la CADH, establece:

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

Resulta de especial trascendencia tomar en consideración que, cuando fue presentada la denuncia que nos ocupa, los derechos humanos consagrados en tratados internacionales no estaban respaldados expresamente en la Constitución, tal y como sucede actualmente a partir de la reforma al artículo 1 constitucional en 2011.² En ausencia de una disposición expresa de la Constitución Federal que reconociera la obligatoriedad *directa* de los derechos humanos de carácter internacional, los actores apelaron al artículo 133 constitucional conforme al cual los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República con aprobación del Senado “serán la ley suprema de la Unión”.

Asimismo argüían que la Convención Americana sobre Derechos Humanos forma parte del orden jurídico mexicano y se encuentra en una grada inferior a la Constitución, al haber entrado en vigor el 24 de marzo de 1981 tras haber sido aprobada por el Senado el 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el DOF el 9 de enero de 1981 en el cual el presidente de la República se comprometió “en nombre de la Nación Mexicana, cumplirla y observarla y hacer que se cumpla y observe”.

Entonces, de acuerdo con la denuncia, el derecho interno mexicano debía conformarse con lo establecido por la CADH y en particular la Ley Electoral del Estado de Nuevo León de 1987. Las deficiencias de nuestros arreglos electorales no hacían sino restarle fuerza a los derechos políticos dejándolos desprovistos de toda garantía. A su juicio, el rasgo esencial del sistema mexicano era la limitación en el ejercicio ciudadano de los derechos políticos por el poder político imperante.

En el fondo, tal y como subrayaba la denuncia, el defecto central del sistema jurídico mexicano y no sólo del sistema electoral en Nuevo León, era la ausen-

² Que prescribe lo siguiente: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

cia de un mecanismo eficaz para la protección de los derechos políticos en virtud de las limitaciones del juicio de amparo mexicano.

El problema señalado a este respecto —y que subsistió de algún modo en el Caso Castañeda—, es doble: 1) Por un lado, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley de Amparo la sentencia sólo posee efectos para el caso concreto de conformidad con el principio de relatividad; 2) además, el amparo no se presentaba como el medio idóneo para proteger derechos políticos de conformidad con el criterio jurisprudencial reiterado numerosas veces por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), según el cual el llamado “juicio de garantías” es improcedente en caso de violación a los derechos políticos:

DERECHOS POLITICOS. IMPROCEDENCIA. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.

Quinta Época:

Amparo en revisión 337/17. Villa García, vecinos de. 16 de diciembre de 1918.

Mayoría de nueve votos.

Amparo en revisión 759/19. Heredia Marcelino. 17 de abril de 1919. Unanimidad de once votos.

Amparo en revisión 1051/19. Guerra Alvarado José y coags. 13 de junio de 1919. Mayoría de siete votos.

Amparo en revisión 83/20. Orihuela Manuel y coags. 9 de marzo de 1920. Unanimidad de ocho votos.

Tomo VII, pág. 941. Amparo en revisión. Ayuntamiento de Acatlán. 4 de septiembre de 1920. Unanimidad de diez votos.

NOTA: En los Apéndices al Semanario Judicial de la Federación correspondientes a los Tomos de Quinta Época y en los de 1917-1954, 1917-1965 y 1917-1975, la tesis aparece publicada con el rubro: “DERECHOS POLITICOS”.

Genealogía:

APENDICE AL TOMO XXXVI 280 PG. 517

APENDICE AL TOMO L 398 PG. 497

APENDICE AL TOMO LXIV NO APA PG.

APENDICE AL TOMO LXXVI 312 PG. 516

APENDICE AL TOMO XCII 355 PG. 665

APENDICE '54: TESIS 345 PG. 654

APENDICE '65: TESIS 89 PG. 162

APENDICE '75: TESIS 87 PG. 145

APENDICE '85: TESIS 128 PG. 192

APENDICE '88: TESIS 623 PG. 1061

APENDICE '95: TESIS 219 PG. 149

Como puede observarse, a juicio de la SCJN los derechos políticos no eran considerados “garantías individuales” y, por tanto, su violación no podía ser reclamada mediante el juicio de amparo. Este criterio mantenido a lo largo de los años es equivalente, como puede observarse, a negar a los derechos políticos el carácter fundamental que por su naturaleza les corresponde.

Por otro lado, si tenemos en cuenta la obligatoriedad de la jurisprudencia para todos los tribunales judiciales y administrativos, federales y del fuero común de toda la República, de conformidad con el artículo 192 de la Ley de Amparo, ello implicaría la imposibilidad jurídica para proteger en la práctica los derechos políticos, esto es cerrar toda oportunidad para que una reclamación destinada a exigir el respeto por los mismos pueda prosperar; a fin de cuentas, significaría entonces la inexistencia de un recurso judicial efectivo o garantía ante tribunales independientes e imparciales que protejan a los ciudadanos contra leyes o actos que violen los derechos tal como lo previene el artículo 25 de la CADH.

Por otra parte, el gobierno de México, al rendir su informe a la denuncia en cuestión,³ alegó tres puntos: 1) en primer lugar adujo la incompetencia de la Comisión para pronunciarse sobre asuntos electorales, las cuales, a su juicio, incumben exclusivamente a cada país; 2) además, sostuvo que en virtud del pacto federal que rige en México cada estado de la República es libre y soberano “en todo lo concerniente a su régimen interior”, y por último 3) señaló la falta de agotamiento de recursos o medios judiciales pertinentes que, a su juicio, daban remedio a la violación aludida por los actores, en concreto, el juicio de amparo. Las razones ofrecidas por el gobierno respecto de los puntos segundo y tercero son interesantes, por lo que vale la pena desarrollarlas a continuación.

El gobierno federal argumentó que, en virtud del pacto federal previsto por los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los estados de la federación gozan de soberanía en cuanto a su régimen interior y que por tanto el gobierno federal no podía tener injerencia

³ Presentado con fecha de 15 de octubre de 1988. Tras este informe hubo una serie de escritos de contestación, réplicas y observaciones que se sucedieron hasta el año de 1991.

en las determinaciones legales de cada estado ni adoptar ninguna medida para que las autoridades locales adoptasen o modifcasen su normativa local en virtud de la salvaguarda establecida en el artículo 28.2 de la propia Convención que a la letra dispone “conforme a su constitución y sus leyes”. El Gobierno federal completó el argumento anterior invocando que lo relacionado con el tema electoral es decisión puramente soberana y vinculada a la libre determinación del pueblo de México y que por ello estaría sustraído de toda revisión por parte de una instancia internacional, ya que se trata de un asunto relativo a la autodeterminación del pueblo mexicano.

Las manifestaciones precedentes se formulaban a partir de la suposición de que México no podía adoptar las medidas derivadas de la Convención sin violentar la ley y, sobre todo, la Constitución. Este modo de entender la situación hace patente una visión muy anquilosada conforme a la cual el derecho internacional, y en especial los sistemas de protección de derechos humanos, se encuentran por debajo del derecho nacional.

Respecto de la tesis de los reclamantes según la cual no agotaron las instancias respectivas previstas por el derecho interno para reclamar la violación a sus derechos, argumentan que sí es procedente el amparo aun tratándose de derechos políticos, es decir cuando el acto reclamado involucre la violación de garantías individuales el amparo debe admitirse. Por tanto, a juicio del Gobierno, sí existía en la especie un recurso por interponer que era necesario para agotar en la jurisdicción interna.

Además, se aduce en la contestación rendida por el gobierno federal que los derechos políticos sí están reconocidos tanto por la CPEUM como por la legislación secundaria, federal y estatal y que, en consecuencia, cualquier “privación” de los mismos sería, de acuerdo con la Constitución, violatoria del “principio de legalidad” amparado por el artículo 14 de la Constitución Federal. Este argumento es reforzado a su juicio por la siguiente tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

DERECHOS POLITICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE

GARANTIAS. Aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes.

Quinta Época:

Tomo XIV, pág. 1109. Amparo en revisión. Aragón Raymundo y coags. 28 de marzo de 1924. Mayoría de siete votos.

Amparo en revisión 1379/24. Alcocer Antonio y coag. 27 de junio de 1924. Mayoría de siete votos.

Amparo en revisión 3396/24. Aguirre Escobar José M. y coags. 16 de enero de 1925. Mayoría de ocho votos.

Amparo en revisión 2711/25. Peniche Morales Diego y coags. 24 de septiembre de 1925. Mayoría de nueve votos.

Amparo en revisión 2132/24. Guerra Alvarado José. 29 de diciembre de 1925. Mayoría de ocho votos.

Después de un largo proceso, la CIDH finalmente estableció en el informe 8/91 sobre el Caso 10.180 (Méjico)⁴ de forma clara y directa la obligación de México de organizar todo el aparato gubernamental —y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público—, de manera tal, que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de carácter político, de conformidad con el artículo 2 de la CADH. En este sentido, puede decirse que la intervención de la Comisión en el caso en cuestión legitimó el carácter jurídico de los derechos humanos de carácter político y de sus vías para dotarlos de plena eficacia.

En primer lugar, la Comisión se pronuncia respecto de su competencia para conocer del presente caso. Frente al argumento del gobierno, alegando la falta de competencia, la CIDH afirma que México, al ratificar la Convención Americana, se comprometió a respetar y garantizar el ejercicio de los derechos, entre los figuraran los de carácter político, particularmente:

- 1) La posibilidad de participar libremente en la dirección de los asuntos públicos (23.1a CIDH).
- 2) Poder votar en elecciones auténticas (23.1b CIDH) y
- 3) El acceso equitativo a las funciones públicas (23.1c CIDH).

Asimismo la Comisión establece que, en términos del artículo 2 del Pacto de San José, México se comprometió a “adoptar disposiciones de derecho interno

⁴ Publicado posteriormente en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991, presentada a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (oEA), Véase CIDH (1991).

para hacer efectivos tales derechos”, lo cual no significa meramente adecuar su legislación interna y las normas de rango legal, sino también las de carácter constitucional, disposiciones tanto de carácter general como particular por lo que se extiende además a los actos provenientes de los poderes Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, para que se avengan a las exigencias y obligaciones contraídas bajo la CADH.

Así, de conformidad con lo previsto por el artículo 33 de la CADH, la Comisión asevera su propia competencia “para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención”. Ello implica admitir que dicho órgano internacional se pronuncie sobre la situación de los derechos humanos en otros países.

Ahora bien, respecto del argumento defendido por el gobierno según el cual los denunciantes no agotaron las instancias judiciales del derecho interno —en particular el juicio de amparo, que considera procedente por remisión al principio de legalidad previsto en el artículo 14 de la Constitución mexicana—, la Comisión emite una crítica contundente de nuestro juicio de garantías, el cual sería nuevamente valorado años más tarde tanto por dicho órgano como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Castañeda Gutman vs. México.⁵

Sobre este punto, la Comisión tuvo por probada la imposibilidad jurídica en la promoción del juicio de amparo para el caso concreto, en virtud de la tesis jurisprudencial arriba citada, que revelaba, en efecto, la falta en el sistema mexicano de una garantía judicial en cuanto a los derechos políticos. En este sentido, dicho órgano internacional determinó que no eran susceptibles de protección por aquel medio, ni por ningún otro mecanismo judicial equivalente, con lo que se pone de manifiesto una debilidad del sistema jurídico mexicano que dejaba a los ciudadanos sin protección respecto de sus prerrogativas relacionadas con la autodeterminación en una sociedad democrática.⁶

⁵ Sentencia de 6 de agosto de 2008. La Corte IDH encontró al Estado mexicano responsable por la violación del derecho a la protección judicial (artículo 25 de la Convención Americana) al no ofrecer a Castañeda Gutman un recurso idóneo para reclamar la violación a su derecho político a ser elegido. Además, argumentó que en el caso quedó demostrada la falta de idoneidad, accesibilidad y/o efectividad de los recursos existentes en México a manos de los ciudadanos que tuvieran como fin la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley electoral (CIDH 2008a).

⁶ No fue sino hasta la ya mencionada reforma de 1996 cuando la justicia en materia de protección de los derechos políticos tuvo un avance sustancialmente significativo con la previsión del Juicio para la Protección de los derechos político-electORALES del ciudadano.

Es interesante hacer notar, además, el modo de razonar de la CIDH en el siguiente punto: frente al argumento del gobierno de México según el cual procedía el amparo por remisión al artículo 14 Constitucional, la Comisión objeta que el Estado no ofreció prueba alguna tendiente a demostrar la aplicación existente de dicha vía para la defensa de los derechos políticos.

En conclusión, desde este punto de vista, el orden jurídico mexicano adolescencia, a juicio de la Comisión, de un recurso sencillo, expedito y, sobre todo, efectivo para la protección de los derechos políticos. Por tal razón, no se observa el cumplimiento del artículo 25 de la Convención, que prevé la garantía de protección judicial contra las violaciones a los derechos fundamentales de las personas.

Ahora bien, por lo que respecta a la importantísima necesidad de contar con un recurso efectivo, esto es, que sea capaz de producir un resultado y, en dado caso, restituir la violación de un derecho ante tribunales competentes, independientes e imparciales, conforme a los artículos 8.1 y 25 de la Convención, que establecen respectivamente las garantías judiciales de ser oído en juicio y de protección judicial, vale la pena desarrollar algunas consideraciones, sobre todo porque hemos hecho avances importantes en este sentido, por lo que se refiere a la garantía de los derechos políticos.

Conforme a la CADH, los estados firmantes deben prever un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de todos los derechos humanos tal y como lo establece su artículo 25, el cual prevé como obligación dos puntos esenciales: 1) el establecimiento de un recurso sencillo y rápido ante los tribunales contra las violaciones a los derechos humanos (CIDH 2005a), y 2) que no basta simplemente con la previsión del recurso sino, además, que éste sea *efectivo*, esto es, idóneo para alcanzar la protección requerida.⁷

En otras palabras, de acuerdo con la Convención Interamericana, todo ciudadano tiene derecho a la protección judicial en la que se determine el alcance y contenido de un derecho humano, sea la libertad de expresión, la libertad personal, la libertad de culto, de imprenta, así como los derechos políticos activos y pasivos, y a *alcanzar*, en consecuencia, un pronunciamiento por parte de la autoridad jurisdiccional competente, esto es, una sentencia fundada en la ley.

En este sentido, cabe apuntar que la Corte Interamericana ha establecido al respecto que un recurso judicial *efectivo* es aquel capaz de producir el resultado

⁷ Doctrina que ha desarrollado la Corte por ejemplo en el caso Palamara Iribarne vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005 (CIDH 2005).

para el que ha sido concebido (CIDH 1989, 2006a y 2008), es decir, debe ser un recurso *adecuado* para conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efectos de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una *reparación*.

De tal modo, tenemos que el sentido de la protección otorgada por el artículo 25 del Pacto de San José, es esa posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad determine si ha habido o no una violación a algún derecho que el ciudadano estime poseer y que, en caso de ser encontrada, éste sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y consiguientemente repararlo. Se trata entonces de la obligación impuesta a los estados de proveer recursos efectivos que permitan a las personas impugnar aquellos actos de autoridad que consideren violatorios de sus derechos humanos.

Pues bien, la existencia de esta garantía “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención” (CIDH 1997, párr. 82), (CIDH 2006a, párr. 192) y (CIDH 2006b, párr. 131).

En particular, además de garantizar la previsión de un remedio judicial (acceso a las personas); el tribunal en cuestión debe tener las *facultades necesarias* para restituir a la víctima en el goce de sus derechos si la sentencia considera que éstos han sido violados. Hay que advertir que, desde este punto de vista, un recurso o juicio destinado a proteger los derechos humanos no tiene que resolverse *a favor* de la parte que alega la violación de sus derechos para que sea considerado “efectivo”; sin embargo, la efectividad implica que el órgano judicial ha evaluado los méritos de la denuncia. Además, significa que el órgano judicial “ha evaluado los méritos de la denuncia”. El análisis por la autoridad competente de un recurso judicial no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe examinar las *razones* invocadas por el demandante y *manifestarse expresamente* sobre ellas, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Convención Americana (CIDH 2006, párrafo 96).

Como puede observarse, se trata de una garantía mínima que consiste en el derecho de toda persona a interponer un recurso y que la decisión que se tome sobre su petición esté *fundada y motivada*, es decir, *argumentada*. Esto significa a su vez que la *argumentación* de las decisiones judiciales se convierte entonces en una garantía judicial que no debe soslayarse en un Estado constitucional.

Una vez precisado lo anterior, podemos continuar con la argumentación de la Comisión en el caso que nos ocupa.

Además de lo dicho en párrafos precedentes, la Comisión apuntó que no cabe apelar, como hizo el gobierno de México, a la estructura federal para evadir las obligaciones que le corresponden a un Estado conforme a la Convención. Por ello, y en virtud del artículo 28.2, determinó que el Estado mexicano

debe tomar de inmediato las medidas pertinentes conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

Por lo anterior, la Comisión requirió al gobierno de México para que las autoridades de cada entidad federativa logren el cumplimiento de la Convención en los términos pactados por el Estado. En este sentido, se apuntó que no puede aducirse que los derechos reconocidos por la convención tendrán validez sólo si los estados de la federación adoptan la legislación pertinente, porque ello implicaría relevar al Estado de las obligaciones adquiridas. En otras palabras, se establece en el fondo que las previsiones establecidas en la CADH son de obligación directa e inmediata.

Queda así de manifiesto la incongruencia del informe del Estado con la responsabilidad previamente asumida al ratificar la Convención, sobre todo, al no existir reserva alguna por su parte ni objeción al artículo 28 de la Convención. De ahí que concluya la Comisión que no existe incompatibilidad tal entre la CPEUM y la Convención.

Finalmente, dicho órgano interamericano señaló que, si bien es cierto que las funciones de organización y decisión en materia electoral, así como las modalidades de los organismos electorales son facultad de cada Estado miembro, éstos tienen el deber de establecer un sistema judicial para garantizar los derechos políticos en caso de que los ciudadanos los consideren violados por medio de instituciones independientes e imparciales, lo cual, como hemos reseñado anteriormente, no ocurría en la práctica.

En este sentido, la Constitución y la legislación de los países que componen el sistema interamericano deben conformarse a aquellos estándares en materia de derechos políticos. En ausencia de estas condiciones por parte del orden jurídico mexicano, la Comisión consideró atendibles las razones de los reclamantes y, en consecuencia, declaró admisible el caso reconociendo la obligación de México de adecuar su derecho interno y en particular la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, a fin de garantizar las previsiones establecidas en los artículos 23 y 25 de la CADH, esto es:

- 1) El derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos ya sea directa o indirectamente a través de sus representantes libremente elegidos.
- 2) De votar y ser elegidos en elecciones auténticas en las que medie el sufragio universal igual, y secreto.
- 3) Acceder a las funciones públicas de su país bajo condiciones igualitarias.
- 4) Garantizar la protección de los derechos a través de la previsión de un recurso sencillo, expedito y efectivo ante tribunales competentes, independientes e imparciales contra violaciones a los derechos fundamentales.

Frente a aquella decisión, se determinó la obligación de México de adoptar de inmediato dichas medidas, tanto en el ámbito federal como en el local, para cumplir cabalmente con la Convención, en virtud de los artículos 2 y 28.2 de la Convención, como nación que se comprometió al respeto y promoción de los derechos humanos.

El Caso 10.180 nos muestra la primera intervención jurídicamente relevante de una instancia internacional protectora de derechos humanos en la que se emite un diagnóstico claro de la carencia de mecanismos idóneos para defender los derechos políticos en México, frente a cualquier intromisión, limitación o restricción por parte de la autoridad federal o estatal, así como a la necesidad de establecer instituciones aptas para que tales previsiones se vean satisfechas en la práctica. Por otro lado, muestra, en general, una serie de prácticas y vicios endémicos que afectaban la consolidación de un Estado democrático respetuoso de sus propias garantías.

Bien puede decirse que el pronunciamiento efectuado por la Comisión Interamericana, junto con otros factores de carácter político, como presión por parte de diversos actores, instituciones no gubernamentales, medios de comunicación, académicos, intelectuales, y la ciudadanía en general, motivaron una serie de transformaciones a la legislación electoral mexicana que vendrían a cobrar forma finalmente en el año de 1996.

Ese nuevo paso hacia el fortalecimiento de nuestras instituciones se dio con la reforma a los artículos 41, 99, 101 y 105 de la CPEUM en 1996 (DOF 1996, 22-VIII-96), al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (DOF 1996, 31-X-96) y con la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (DOF 1996, 22-XI-96). Sin lugar a dudas, la intervención por parte de la CIDH, sumada al valor que tuvieron los denunciantes, liderados por el licenciado Luis Santos de la Garza, al acudir ante dicha instancia internacional y enfrentarse a un largo y costoso proceso,

rodeados de un escenario políticamente adverso, fue determinante para motivar estos cambios.

Impacto del Caso 10.180 en el sistema político de México

El resultado de la reforma de 1996 fue la plena autonomía de todo el aparato institucional-electoral, esto es la total independencia de los órganos electorales frente al gobierno, desde el órgano responsable de la organización de las elecciones, hasta las instituciones encargadas de la resolución de las controversias en la materia.

Por lo que respecta al órgano administrativo electoral, esto fue posible en virtud de la conformación del Consejo General del Instituto Federal Electoral del (IFE), órgano que quedó libre de los partidos políticos, ya que a sus representantes no les fue concedido el voto en las decisiones del máximo órgano encargado de la organización de las elecciones.

Desde el punto de vista jurisdiccional, la resolución de las controversias en materia electoral recayó, desde ese momento, en un órgano especializado, imparcial, autónomo y libre de la injerencia presidencial en turno y de la influencia de los partidos políticos. La máxima instancia jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), entidad que tiene la última palabra en materia electoral en el país, fue uno de los órganos que tuvo modificaciones significativas. Los magistrados que lo integran son designados por la Cámara de Senadores a propuesta de la SCJN.

Por otro lado, se introducen cambios significativos en los instrumentos para defender los derechos y en general para garantizar la legalidad y constitucionalidad de leyes y actos en materia electoral. Para ello se crea la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), la cual prevé una serie de procedimientos especializados para verificar que todos los actos en materia electoral puedan abordarse por la vía jurisdiccional: un medio de defensa al alcance de ciudadanos y partidos políticos.

Precisamente el cambio más trascendente es el referente a la consolidación de la justicia electoral, el paso hacia adelante por destacar, que estaba ausente en el panorama político de 1986 y que acompañaba a los ilustres ciudadanos promotores de la denuncia ante la Comisión. Antes de ese momento, no existían en nuestro país las vías de naturaleza estrictamente jurídica para contravenir los actos y decisiones en la materia.

Asimismo, cabe destacar la ampliación del manto protector de la justicia constitucional-electoral a todos los actos provenientes de autoridades electorales locales. En efecto, las anomalías y enfermedades crónicas de la democracia mexicana implicaban una merma en los derechos políticos, pues, como apunta Ferrajoli, el sistema electoral es una garantía estructural de la igualdad en los derechos políticos (Ferrajoli 2007, 184). Se trata justamente de

instituciones electorales de garantía, separadas e independientes de las funciones y de las instituciones representativas de gobierno y destinadas al control no sólo de las incompatibilidades sino, más en general, de la regularidad de los procedimientos electorales (Ferrajoli 2007, 185).

Debe observarse que el autor italiano de hecho califica de ejemplar la reforma mexicana de 1996 en materia de creación de instituciones electorales de garantía mediante la creación del TEPJF, como institución de garantía secundaria y el IFE, como institución de garantía primaria.

A pesar de estos claros y significativos avances, cabe aún reflexionar conjuntamente sobre la agenda pendiente en materia de derechos políticos de los ciudadanos; y sobre los temas, quizá irresueltos o tal vez inacabados, que todavía nos quedan por debatir. El proyecto hacia el fortalecimiento de nuestras instituciones democráticas es una obra colectiva en constante desarrollo y perfeccionamiento que de manera obligatoria debe asumir un compromiso sólido no sólo con los ideales normativos que inspiran el autogobierno sino, sobre todo, con los mecanismos y diseños institucionales mediante los cuales esos ideales se satisfacen en la práctica.

El Caso 10.180 representa, sin duda, un episodio significativo entre todos aquellos momentos que componen nuestra larga y gradual marcha hacia el cambio político. Por ello merece prestarle una especial atención como fuente de reflexión para generar un sano debate entre la comunidad jurídica mexicana, pues, en efecto, la importancia de la denuncia —y de la resolución dictada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos— radica, en el fondo, en la comprensión de los derechos políticos como derechos humanos poseedores de cobertura internacional y cuya plena satisfacción requiere de una serie de previsiones legales, instituciones y remedios legales que les otorguen plena eficacia.

Son problemas de nuestra democracia sobre los que vale la pena invitar a la comunidad académica, abogados, jueces y estudiosos del Derecho, a una oportuna reflexión y a profundizar sobre la importancia de los derechos políticos en

México y el atareado camino que ha recorrido su pleno reconocimiento y materialización a través de instrumentos jurídicos efectivos.

Fuentes consultadas

- Arreola Ayala, Álvaro. 2008. *La justicia electoral en México. Breve recuento histórico*. México: TEPJF. Temas Selectos de Derecho Electoral, 5.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2008. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Carpizo, Jorge. 1980. “La reforma política mexicana de 1977”. *Anuario Jurídico VI-1979*: 39-100.
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1989. “Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia de 21 de julio de 1989 (Reparaciones y Costas)”. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_07_esp.pdf (consultada el 15 de octubre de 2012).
- . 1991. “Informe Núm. 8/91 CASO 10.180, MÉXICO, sentencia de 22 de febrero”. Disponible en http://www.cidh.org/annualrep/90.91sp/Mexico_10180.htm (consultada el 15 de octubre de 2012).
- . 1997. “Caso Castillo Páez vs. Perú. Sentencia de 3 de noviembre (Fondo)”. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_34_esp.pdf (consultada el 15 de octubre de 2012).
- . 2005. “Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre (Fondo Reparaciones y Costas)”. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf (consultada el 15 de octubre de 2012).
- . 2005a. “Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre”. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_137_esp.pdf (consultada el 15 de octubre de 2012).
- . 2006. “Caso López Álvarez vs. Honduras. Sentencia de 1 de febrero (Fondo, Reparaciones y Costas)”. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf (consultada el 15 de octubre de 2012).

- . 2006a. “Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio”. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf (consultada el 15 de octubre de 2012).
- . 2006b. “Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre (Fondo, Reparaciones y Costas)”. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf (consultada el 15 de octubre de 2012).
- . 2008. “Caso Yvon Neptune vs. Haití. Sentencia de 6 de mayo (Fondo, Reparaciones y Costas)”. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_180_esp1.pdf (consultada el 15 de octubre de 2012).
- . 2008a. “Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”. Disponible en http://www.tc.gob.pe/corte_interamericana/seriec_184_esp.pdf (consultada el 15 de octubre de 2012).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 1977. “DECRETO que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. En *Diario Oficial de la Federación* de 06 de diciembre. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/247.htm?s=> (consultada el 07 de agosto de 2013).
- . 1986. ACUERDO por el que la SECRETARÍA de Gobernación convocará a los partidos políticos nacionales, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas, y a los ciudadanos en general, a que participen en audiencias públicas de consulta sobre renovación política electoral y la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. En *Diario Oficial de la Federación* de 19 de junio.
- . 1986a. DECRETO por el que se reforman los Artículos 52, 53, Segundo Párrafo 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56, 60, 77 Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En *Diario Oficial de la Federación* de 15 de diciembre. Disponible en http://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis_reformas/Analisis%20Reformas/00130002.pdf (consultada el 07 de agosto de 2013).

- . 1993. DECRETO por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En *Diario Oficial de la Federación* de 03 de septiembre. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4780392&fecha=03/09/1993 (consultada el 07 de agosto de 2013).
- . 1996. DECRETO por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por el que se reglamentan los párrafos octavo al décimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la elección de los Magistrados Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En *Diario Oficial de la Federación* de 31 de octubre. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4904298&fecha=31/10/1996 (consultada el 07 de agosto de 2013).

Ferrajoli, Luigi. 2001. Derechos fundamentales. En *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, coords. Antonio Cabo y G. Pisarello, 19-56. Madrid: Trotta.

- . 2007. *Principia Iuris. Teoria del diritto e de la democrazia*. Madrid: Trotta.

II. Boomerang y resistencia. Uso del SIDH para la democratización del régimen político

Se nos ha invitado a comentar las connotaciones del Informe 8/91 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Este informe responde a una queja presentada, en octubre de 1987, en contra del Estado mexicano por cuatro diputados del Partido Acción Nacional (PAN) de Nuevo León: Eduardo Arias Aparicio, Luis Santos de la Garza, María Teresa García de Madero y Miguel Gómez Guerrero,¹ para denunciar el contenido de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León aprobada por el Congreso del mismo el 23 de mayo de ese año. El centro del reclamo fue que esta ley vulneraba los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Dicha queja no sólo fue aceptada por la CIDH, sino que también fue favorable a los reclamos de los diputados opositores. La CIDH recomendó al Estado mexicano:

[...] 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* (CIDH 1991).[§]

Veinticinco años después de iniciado este reclamo conocemos el final de la historia —si se permite la metáfora literaria— que en los noventa incluyó una reforma política mayor que terminó de desmontar las barreras para la competencia electoral y la construcción de un sistema de partidos. Por ello, en este trabajo se busca analizar las particularidades del proceso como un ejemplo de complementación de la interpretación del proceso de transición política a partir

¹ Tres de los cuales continúan participando activamente en dicho partido.

[§] Énfasis añadido.

del uso de las oportunidades abiertas por las instituciones de derechos humanos, en este caso un organismo del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), hito en lo que se ha llamado proceso de judicialización de la política en el país (Ojesto 2005 y Ansolabehere 2007) que derivó en la construcción de una jurisdicción electoral autónoma en 1996, un llamado de atención sobre las respuestas del Estado mexicano a estas primeras quejas admitidas en contra del mismo.

A fin de realizar este recorrido, en primer lugar se hará referencia a la interpretación del proceso de transición política, en segundo lugar a la estrategia desarrollada por los denunciantes ante la Comisión Interamericana de derechos humanos, en tercer lugar a las respuestas esgrimidas por el Estado mexicano ante la queja, y en cuarto lugar a la relación de estas respuestas con el correspondiente movimiento hacia la judicialización de la política.

La transición a la democracia electoral en México

La transición a la democracia en México entendida, siguiendo a O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986) como el periodo de paso de un régimen a otro, se ha estudiado ampliamente estudiada. Las diferentes interpretaciones sobre la transición en el país tienen como denominador común la calificación del proceso como de democratización electoral (Méndez 2006). Las elecciones libres y competitivas y la formación de un sistema de partidos consistente con ellas es el sello característico de este cambio político en el país, que ha renunciado en este énfasis al desarrollo de otras reformas fundamentales para el ejercicio del poder de manera democrática (Valdés 2010 y Merino 2003).

La gradualidad del proceso, que implicó una serie de reformas electorales y modificación de las barreras para la formación e institucionalización de los partidos políticos y elecciones libres y competitivas (Becerra 2000), terminó fortaleciendo un sistema de partidos y condiciones para que éstos compitieran con relativa equidad por el poder político. En 1994 este proceso de cambio institucional logró generar condiciones para desmontar las bases sobre las que se sostenía el sistema presidencialista de partido hegemónico encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Como es bien conocido, no existe acuerdo en el hito que marca el punto de partida de esta apertura; para algunos es la reforma política de 1977 (Becerra 2000, Méndez 2006 y Cansino 2000); para otros, la reforma política de 1963 (Lujambio 2000), que dio lugar a la representación de diputados de partido.

Estos trabajos identifican diferentes factores como la clave para esclarecer el proceso que finalizó con la alternancia política en 2000. Algunos estudios explican la transformación como consecuencia de los cambios sociales que originaron el conflicto estudiantil de 1968 y que daban cuenta de la incapacidad del sistema para incorporar demandas de las clases medias ilustradas que no podían ser canalizadas por las estructuras corporativas del partido y el cambio en el contexto económico mundial (Meyer 1991, Valdés Ugalde 1997); otros los acuerdos de élites (Valdés 2010 y Schedler 2002), otros en cambio ponen énfasis en el aumento de la competitividad de las elecciones como el factor explicativo principal de este proceso, el cual avanzó de la periferia hacia el centro, de los estados al país (Méndez 2006 y Lujambio 2000).

En este marco adquiere especial importancia el desarrollo de la justicia electoral y sus características contemporáneas como instancia imparcial para el procesamiento de los conflictos pre y post electorales en el país. La historia reciente de la justicia electoral mexicana ha estado caracterizada por lo que podríamos llamar la judicialización de la política, ya que a partir de la reforma electoral de 1977 comienzan a transferirse gradualmente responsabilidades al poder judicial en la resolución de conflictos electorales (Ojesto 2005 y Corona 2009), que finalizó con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como parte del Poder Judicial Federal en 1996, y al desarrollo de recursos de reclamación por parte de los ciudadanos y los partidos políticos para exigir derechos políticos.

Sin embargo, más allá de la convergencia o la divergencia entre las interpretaciones sobre el proceso de cambio político reciente en México, los actores internacionales se toman en cuenta poco o nada en la narrativa de este proceso. En todo caso se hace referencia al contexto económico internacional (Meyer 1991) y menos aún en el de la justicia electoral.

En línea con esto aquí se quiere hacer referencia a que el caso que nos ocupa da cuenta del uso de una estrategia de internacionalización de reclamos por parte de actores políticos nacionales, diputados del estado de Nuevo León del PAN, al SIDH, como el desarrollo de una estrategia de lo que la literatura sobre el uso del derecho internacional para la defensa de los derechos humanos conoce como teoría del boomerang (Keck 2000), esto es el uso por parte de organizaciones del movimiento de derechos humanos nacionales de las instituciones internacionales de defensa de éstos como mecanismos de presión a los estados correspondientes para la adopción de cambios. Este tipo de estrategias ha recibido escasa o nula atención en la narrativa sobre la transición a la democracia

mexicana. Ahora bien, ¿qué características tenía en ese momento el sistema interamericano de derechos humanos?

Sistema interamericano de derechos humanos

Desde el punto de vista de la literatura sobre derechos humanos, que ha llamado la atención de las ciencias sociales a partir de la década de los setenta (Freeman 2002), existe consenso en señalar que una de las características de éstos en su versión contemporánea es su carácter eminentemente internacional (por ello la relevancia jurídica del derecho internacional de los derechos humanos como parámetro de desarrollo del ordenamiento jurídico vinculado con los mismos) y en consonancia con esto del desarrollo de instituciones de protección de Derechos Humanos de carácter internacional, de las cuales el sistema europeo y el americano de protección de derechos humanos son un cabal ejemplo (Serrano 2010). Este desarrollo y fortalecimiento de este tipo de instituciones de derechos humanos, cuya función es el seguimiento de los estados en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en la materia, implica el cuestionamiento de la idea clásica de soberanía estatal, que suponía que los estados no rendían cuenta de lo realizado en su territorio. El sistema interamericano es un ejemplo de este tipo de construcción institucional.

El SIDH está asentado en la Organización de Estados Americanos (OEA) y está conformado por dos instituciones: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que comenzó a funcionar en 1959, con sede en Washington DC, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) con Sede en San José de Costa Rica, que inició sus funciones en 1979, luego de que entró en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en 1978.

La CIDH está formada por siete miembros designados a título personal por la Asamblea General de la OEA de una lista propuesta por los estados miembros. Es importante hacer notar que al momento en que el caso fue presentado, la Comisión rondaba las dos décadas de funcionamiento. Ésta tiene entre sus facultades recibir quejas individuales sobre el incumplimiento de los Estados de las obligaciones asumidas con la ratificación de la CADH, siempre y cuando se hayan agotado las instancias internas del país.

Un aspecto relevante y que no puede dejar de destacarse es que, si bien la Comisión Interamericana había comenzado a operar en 1969, las quejas que dan lugar a los informes 1/90 (al que se hará referencia más adelante) y 8/91 son las primeras admitidas en contra del Estado mexicano y además implican un se-

ñalamiento del mismo por incumplimiento de sus obligaciones internacionales. En otras palabras, los primeros señalamientos en contra del Estado mexicano por el SIDH están vinculados con el incumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos políticos. En este punto podemos hacer referencia a una mutua complementación entre el proceso de transición democrática en el país y la actuación del sistema interamericano.

Desarrolladas estas primeras reflexiones, procederemos al análisis de la estrategia desarrollada por los diputados del PAN de Nuevo León.

Estrategia del Partido Acción Nacional en el ámbito local

Como se ha señalado, el caso que nos ocupa, que originó el Informe 8/91 de la CIDH hacia México, fue promovido por cuatro diputados del Partido Acción Nacional de Nuevo León, en contra de la Ley Electoral aprobada por el Congreso estatal. En el caso se reclamó que ésta ley no contemplaba una instancia imparcial de resolución de conflictos, así como la falta de un recurso efectivo para reclamar violaciones a los derechos políticos consagrados en la CADH.²

Quiénes utilizaron esa estrategia fueron diputados estatales del principal partido de oposición en ese momento, el Partido Acción Nacional, el cual había pasado de ser una oposición leal a un partido de protesta (Loaeza 1999), situación que se detonó en los años ochenta, cuando las diferentes reformas electorales abrieron espacios de poder local a los partidos de oposición y fundamentalmente al que nos ocupa. Esta apertura supone un cambio en las prioridades del partido y en este sentido es evidente su interés por obtener espacios

² Artículo 23. Derechos Políticos

- 1) Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

de poder político en concreto y, a través de diferentes estrategias, entre ellas la que nos ocupa, participar en el diseño del sistema político mexicano en diálogo con el partido hegemónico (Náteras y Flores 2005).

Estos cambios en la orientación del partido se manifestaron en diferentes estrategias como la movilización encabezada por Salvador Nava Martínez, líder partidario de San Luis Potosí y fundador del Movimiento Ciudadano por la Democracia en 1992, que invocaba la defensa de derechos humanos, incluidos los políticos, como alternativa al modelo político imperante (Flores 2005). Pero también mediante estrategias institucionalizadas de boomerang con las instituciones internacionales de derechos humanos.

Sin embargo, asumir que el boomerang fue una estrategia y no un caso aislado implica considerar que la queja de 1987 no fue la única, y efectivamente no lo fue. En su Informe 1/90, un año antes de la resolución aquí analizada, la Comisión Interamericana se expidió sobre otras tres quejas también presentadas por miembros del PAN, relativas a la imparcialidad del proceso electoral respecto de la elección de diputados en el estado de Chihuahua en 1985, de las elecciones municipales de la capital del estado de Durango (1986) y la elección de gobernador del estado de Chihuahua. Y la continuó en 1991 por medio de una queja interpuesta por Luis Felipe Bravo Mena por la violación de los derechos políticos de los habitantes del Estado de México y específicamente del municipio de Naucalpan (Pérez 2005).

En ellas se alegan irregularidades durante el recuento de votos en los procesos electorales y en la presentación de recursos de reclamación, lo que desatiende los estándares establecidos en la CADH en sus artículos relativos a los derechos políticos y al debido proceso.

Según el recuento de la CIDH, quienes realizan el reclamo plantean:

[...] que la *Ley Electoral del Estado de Nuevo León de 1987 no cumple con el compromiso asumido por el Estado mexicano, al firmar y ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ella (Artículo 1 de la Convención), de adecuar su legislación interna a los requerimientos de la Convención (Artículo 2 de la misma) ya que dicha Ley Electoral *vulnera el ejercicio de los derechos políticos reconocidos por el Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, priva a los ciudadanos del Estado de Nuevo León de contar con un recurso sencillo, rápido o efectivo (Artículo 25 de la Convención) ante tribu-

nales independientes e imparciales para determinar sus derechos políticos (Artículo 8 de la Convención) (CIDH 1991).[§]

Pero además solicitan que, de acuerdo con la obligación general de tomar *medidas legislativas o de otro tipo*, para hacer efectivos los derechos consagrados en la convención, se solicite al Estado que las tome. El Partido Acción Nacional, no sólo denunciaba al Estado por no hacer efectivos los derechos políticos de sus ciudadanos y los recursos para exigirlos, sino también la obligación de tomar las medidas necesarias para modificar el *status quo* vigente. Este punto será desarrollado en el apartado dedicado a la judicialización de la política, por considerarse que la apelación a esta estrategia de boomerang estuvo estrechamente vinculada con la respuesta estructurada alrededor de la justicia electoral.

Asimismo quienes presentaron la queja realizaron una interpretación del artículo 133 constitucional relacionada con el lugar del derecho internacional en el ordenamiento jurídico mexicano en la medida en que se admite que los tratados celebrados por el presidente de la República y aprobados por el Senado serán la ley general de la nación. Norma ampliamente controvertida y que ha tenido diferentes interpretaciones por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) desde la consideración de que los tratados internacionales y la leyes emanadas del Congreso tenían la misma jerarquía (7a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Volumen 151-156, Sexta Parte; Pág. 19) hasta las más recientes interpretaciones que establecen que los tratados internacionales y la constitución tienen la misma jerarquía (XI. 1a. A.T. 45K, 2010).

Por otra parte plantearon que los derechos políticos no cuentan con un recurso de protección efectivo, porque la Ley de Amparo (artículo 192) establece explícitamente que este recurso no puede utilizarse para la reclamación de derechos políticos, y además existe una tesis de jurisprudencia de la SCJN, la tesis 128, que establece que el amparo es un recurso para proteger las garantías individuales, y los derechos políticos no se consideran tales, sino que son clasificados como derechos de los ciudadanos.

Además de argumentos y solicitudes que podríamos llamar juridificadas, en la medida en que hacen referencia a ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales y a la modificación de los primeros, también se esgrimen razones que podríamos denominar políticas.

[§] Énfasis añadido.

En palabras de la CIDH éstos señalan:

[...] que la práctica de *distorsionar la voluntad del elector* es “*un axioma*” de la *política mexicana* por lo cual el lema de “*sufragio efectivo*” ha sido gravemente vulnerado. Según ellos, el *control del aparato del Estado ejercido por el Partido Revolucionario Institucional* por más de sesenta años ha conducido a perpetuar prácticas lesivas al ejercicio de los derechos políticos. Tales prácticas son consolidadas por *las normas electorales que se adecúan más a la necesidad del partido político en el poder a mantenerse en el mismo que a garantizar el ejercicio de los derechos políticos por parte de los ciudadanos...* Transcriben numerosos pronunciamientos de instituciones y personas mexicanas que sustentan posiciones similares y que denuncian la práctica que ellos consideran fraudulenta del Partido Revolucionario Institucional. Afirman que el centro que posibilita la ejecución de estas prácticas es *la identificación de este partido político con el Gobierno y, en general, la totalidad del aparato del Estado* (CIDH 1991, 10).[§]

Presentadas las principales razones jurídicas y políticas, esgrimidas por los diputados, los reclamantes, se considera insoslayable hacer una referencia a las razones esgrimidas por el Estado.

“Razones” del Estado

Como se señaló anteriormente, éste fue el segundo reclamo admitido por la Comisión que señalaba al Estado mexicano. La estrategia desarrollada por este último se considera consistente con un proceso de aprendizaje relacionado con este nuevo tipo de controles, y basada fundamentalmente en el mantenimiento del status quo respecto de su soberanía.

El Estado mexicano desestimó el reclamo a partir de tres razones que llamaremos:

- 1) El argumento soberanista,
- 2) El argumento federalista
- 3) El cuestionamiento de la jurisdicción de la Comisión.

§ Énfasis añadido.

Cada una de estas razones tiene como denominador común el intento de poner un límite .la intervención de este tipo de organismos internacionales sobre la política nacional.

Por argumento soberanista entendemos la referencia a su carácter soberano para definir sus asuntos internos, entre ellos el problema electoral al que se hace referencia, y su rechazo y limitación de la actuación de las instituciones internacionales. El gobierno sostiene que la denuncia versa sobre

el ejercicio del derecho de libre autodeterminación del pueblo mexicano [...] que resultaría vulnerado si una *instancia internacional pretendiera efectuar [...] consideraciones de cualquier naturaleza* (CIDH 1991, 18).[§]

Por su parte, cuando hablamos de argumento federalista hacemos referencia al argumento desarrollado por el Estado con vistas a rechazar la intervención a partir de la referencia al carácter federal del país. Esgrimiendo esta razón el Estado sostuvo que no puede intervenir en los asuntos internos de los estados que conforman la Federación sin contravenir los artículos 40 y 41 constitucionales. Por tanto no podría intervenir en la política interna del estado de Nuevo León ordenando una modificación de su ley electoral (CIDH 1991, 19).

Finalmente el tercer argumento fuerte buscó poner en tela de juicio la jurisdicción de la Comisión para admitir el caso, porque a su entender los reclamantes no habían agotado los recursos internos, verbigracia el recurso de amparo, ya que lo podrían haber presentado a partir de la referencia al principio de legalidad establecido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (CIDH 1991, 25).

El gobierno, por su parte, también esbozó un argumento eminentemente político:

[...] a nadie puede escapar que, en el fondo de esta denuncia ... yace un tema, el de la llamada desigualdad de participación que constituye un punto fundamental de la reforma político-electoral que ha emprendido en México el Presidente Carlos Salinas de Gortari. Los mexicanos cifran enormes esperanzas en este intenso proceso nacional de revisión de la legislación electoral. En ese sentido, *el Gobierno de México cuenta con la seguridad de que la Comisión, por la naturaleza misma de sus funciones, no desea ver ese proceso entorpecido, ni permitir*

[§] Énfasis añadido.

que se le utilice políticamente para vulnerar los objetivos del mismo, que sin duda comparte (CIDH 1991, 25).[§]

Ante estos argumentos, dirigidos a evitar la rendición de cuentas en el ámbito internacional, la respuesta de la Comisión Interamericana es interesante en la medida en que establece estándares acerca de las obligaciones de los estados en el Sistema.

En primer lugar, desestima el argumento soberanista haciendo referencia a la obligación adquirida por el Estado en el momento de adherirse a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el caso en examen, por tanto, *el Estado de México, al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos asumió las obligaciones de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos por ella*, contenida en su artículo 1, y de adoptar disposiciones de derecho interno “para hacer efectivos tales derechos y libertades”, establecidas en el artículo 2 (CIDH 1991, 37).[§]

Por su parte, desestima el argumento federalista y sostiene la obligación del Estado de adecuar la totalidad de la legislación interna en consonancia con la CPEUM y la Convención Americana, aunque se trate de un sistema federal. El federalismo se desestima como excusa para el pleno cumplimiento de las obligaciones internacionales:

Resulta pertinente recordar en esta oportunidad nuevamente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia del 29 de julio de 1988 en el caso Velásquez Rodríguez, consideró que la obligación de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos contenida en el Artículo 1.1. de la Convención Americana *implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos* (CIDH 1991, 39).[§]

Por otra parte la Comisión, en relación con este punto, también hizo referencia a la CPEUM en su artículo 133 que establece la jerarquía normativa del

[§] Énfasis añadido.

orden jurídico el país y determina que la Constitución, las leyes del Congreso y los Tratados Internacionales están por encima de las normas estatales (CIDH 1991, 43).

Por último, en relación con el argumento de competencia, la Comisión señaló que el Estado no mostró de manera fehaciente que el recurso de amparo sea susceptible de aplicación a los derechos electorales, dadas las restricciones de la Ley de Amparo y la interpretación de la SCJN (CIDH 1991, 46).

En relación con este punto, hace explícita la inadecuación del recurso de amparo para cuestiones electorales, por no tratarse de un recurso sencillo y rápido, además de ser un recurso con efectos para el caso particular y no generales.

La solución planteada por el Gobierno de México tendiente a lograr la aplicación del juicio de amparo en materia política basándose en la violación de la garantía individual derivada del principio de legalidad contenido en el Artículo 14 de la *Constitución constituye, al parecer, una interpretación novedosa pues el Gobierno de México no aporta información sobre la aplicación exitosa a casos concretos.* La Comisión debe señalar que el recurso así planteado dista de ser el recurso sencillo, rápido y efectivo para proteger los derechos políticos en los términos del Artículo 25 de la Convención Americana. En este sentido, *al juicio de la Comisión, el Gobierno de México no ha demostrado de manera adecuada en este caso que exista en el ordenamiento legal mexicano un recurso como el previsto por el Artículo 25 de la Convención respecto a los derechos políticos* (CIDH 1991, 48).[§]

En vista de todo lo anterior, la Comisión admite el caso y por otra parte establece que el gobierno debe:

- 1) Tomar medidas legislativas: adecuando su legislación interna para garantizar los derechos políticos establecidos en la Convención Americana (Artículo 23) (CIDH 1991, 52).
- 2) Tomar medidas legislativas para desarrollar un recurso sencillo, rápido y efectivo para reclamar esos derechos ante tribunales imparciales e independientes desarrollando las posibilidades de recurso (CIDH 1991, artículo 52).

[§] Énfasis añadido.

- 3) Reconoce que la ley electoral de Nuevo León no cumple con los estándares establecidos en la Convención Americana y le solicita al Estado que tome las medidas adecuadas para reformarlas (CIDH 1991, artículo 53).

Judicialización de la política

La construcción de la justicia electoral en el país, como ya se señaló, puede leerse en clave de proceso de judicialización de la política, de tránsito de un sistema de control político de los actos electorales a un sistema de jurisdicción especializada que forma parte del Poder Judicial de la Federación. Esta historia es conocida y puede considerarse una expresión de la manera en que la transición a la democracia consideró confiable, para la resolución de conflictos políticos, la intervención judicial en los mismos (Ansolabehere 2007).

Sin embargo, el análisis de este caso de boomerang y resistencia, introduce nuevos elementos para la interpretación del proceso. Esta estrategia de la oposición política, en este caso el PAN, juridificó e internacionalizó el reclamo a la luz de la CADH y sus instituciones, y la respuesta que tuvo es la propia del paradigma de derechos humanos: construir tribunales y recursos sencillos que hagan exigibles los derechos, es decir una respuesta institucionalizada, que asume que la justiciabilidad de los derechos constituirá un remedio ante situaciones de injusticia.

Es difícil saber el grado de influencia que tuvieron estos informes que señalan al Estado mexicano y lo conminan a tomar medidas. Lo que sabemos es que uno de los resultados de este proceso de confrontación por el modelo de régimen político fue la construcción de tribunales imparciales e independientes y de recursos efectivos para la resolución de los conflictos electorales.

Consideraciones finales

Las características del caso nos permiten concluir con algunas consideraciones de lo que podríamos llamar un proceso de revisión de la narrativa de la transición y de la judicialización de la política en México, que nos invitan a observar en la práctica la relación entre regímenes internacionales de derechos humanos y procesos de democratización en el ámbito nacional.

La primera consideración es la referencia ámbito internacional de la política y el derecho, en concreto la actuación de las instituciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en los procesos de transición a la democracia en

general y al de México en particular. En este caso, la institucionalidad regional de derechos humanos operó como una oportunidad para los actores nacionales en su confrontación por el modelo de democracia política deseable.

La segunda es la estrategia de boomerang del PAN, que ubicó a la Comisión Interamericana como un espacio de presión frente a un gobierno resistente a abrir nuevos espacios de poder político, para lo cual utilizó el recurso de los derechos humanos.

La tercera corresponde a las características de la respuestas del gobierno, más orientadas a resistirse a este nuevo espacio de señalamiento internacional que a atender propiamente las demandas del caso.

La cuarta se refiere a que la judicialización de la política fue una demanda que reclamó la posibilidad no sólo de un recurso confiable para la solución de conflictos políticos, sino también de un modelo de construcción institucional legitimado por la intervención de las instituciones internacionales de derechos humanos.

En esta época en que ocupa un lugar preeminente en el debate público el rol de las instituciones y el derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno, voltear la mirada a las lecciones que sobre el tema nos dejó la historia reciente del país, adquiere una importancia fundamental. La utilización del sistema interamericano como estrategia para la democratización electoral del país nos permite valorar la importancia del mismo como una oportunidad, en este caso y con mucha agua corrida bajo el puente, para la democratización del ejercicio del poder en México.

Fuentes consultadas

Ansolabehere, Karina. 2007. *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*. Mexico: Flacso/Fontamara.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México: elecciones partidos y reformas*. México: Cal y Arena.

Cansino, César. 2000. *La transición mexicana, 1977-2000*. México: Porrúa.

CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1991. "Informe Núm. 8/91 CASO 10.180, MÉXICO, sentencia de 22 de febrero". Disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/90.91sp/Mexico10180.htm> (consultada el 7 de agosto de 2012).

- CoronaNakamura, Luis Antonio. 2009. "La justicia electoral en el sistema constitucional mexicano". Disponible en <http://www.triejal.gob.mx/Publicaciones/Justiciaelectoral.pdf> (consultada el 27 de noviembre de 2012).
- Flores, Arturo. 2005. *Local Democracy in Modern Mexico: A Study in Participatory Methods*. México: Arena Books.
- Freeman, Michael. 2002. *Human Rights: An Interdisciplinary Perspective*. Londres: Polity.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink. 2000. *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*. México: Siglo XXI.
- Loaeza, Soledad. 1999. *Partido Acción Nacional. La larga marcha 1939-1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lujambio, Alonso. 2000. *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la Transición Mexicana*. México: Océano.
- Méndez de Hoyos, Irma. 2006. *Transición a la democracia en México: Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. México: Flacso-México/Fontamara.
- Merino, Mauricio. 2003. *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, Lorenzo. 1991. "La prolongada transición mexicana. ¿De autoritarismo hacia adónde?". En *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, 74, 363-87.
- Náteras González, Martha Elisa. 2005. "Origen y desarrollo del Partido Acción Nacional. Su institucionalización y cambio organizativo". En *Espacios Públicos*, 8, 16, 262-75.
- O'Donnell, Guillermo; Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ojesto Martínez, José Fernando, José de Jesús Orozco Henríquez y Rodolfo Vázquez. 2005. *Jueces y Política*. México: Porrúa.

III. Garantía jurídica de la representación política

Introducción y exposición del problema

La historia política de México a partir del siglo XX podría ser narrada como un esfuerzo constante por asegurar de manera pacífica, transparente y libre, la renovación de los puestos de elección popular. Esa crónica se expondría así como un largo recorrido lleno de contrastes, intersecciones, hundimientos y zonas de penumbra, hacia la búsqueda por asegurar en el país las condiciones mínimas de toda democracia saludable y funcional.

Fueron representativas de aquellos desencuentros político-electORALES en nuestro país, por ejemplo: las elecciones de 1910 en las que contendieron Gustavo I. Madero y Porfirio Díaz por la Presidencia de la República; las de 1929 con José Vasconcelos y Pascual Ortiz Rubio; las de 1940 entre Juan Andreu Almazán y Manuel Ávila Camacho, y las de 1952 en las que Miguel Henríquez y Adolfo Ruiz Cortines se disputaban, al igual que en los años mencionados, la titularidad del Poder Ejecutivo. Las irregularidades presenciadas por Madero en aquella elección volverían a repetirse, casi sistemáticamente, durante algunas décadas más: desaparición de boletas electORALES; instalación de mesas de casilla previa a la hora fijada por la ley o en lugares distintos a los asignados; boletas falsificadas o sobrantes llenadas a favor del partido oficial; electores encarcelados; suplantación de identidad para votar; falta de certeza en la composición de las listas electORALES; desvío de recursos públicos al partido oficial o empleo de los mismos para favorecer al candidato en turno; alteración de cómputos electORALES; seguidos de un largo etcétera.¹

La duración del trayecto hacia la consolidación democrática ha sido, innegablemente, prolongada. No obstante, debemos reconocer que, a partir de los últimos treinta años, la fisonomía política de México se ha transformado en forma paulatina y se ha dejado atrás aquel escenario desfavorable de principios del siglo pasado, en virtud de importantes reformas político-electORALES en los

¹ En 1910 esas anomalías del sistema mexicano motivaron la Revolución que estalló en noviembre de 1910 con el lema, vigente hasta ahora, de “sufragio efectivo no reelección” y la llegada de Madero a la Presidencia de la República en noviembre de 1911, quien fue asesinado en febrero de 1913. Para estas referencias históricas véase Aguayo (2010).

ámbitos constitucional y legal. De ese modo, hemos podido construir, estructurar y afinar el instrumental operativo de una compleja maquinaria electoral: nuestro sistema reúne al día de hoy un conjunto de reglas del juego y marcos bien detallados de actuación política que han permitido definir jurídicamente el actuar de las diversas fuerzas políticas que contienden por los cargos de elección popular. Ha sido posible afianzar la representatividad política; promover la pluralidad ideológica y el equilibrio de fuerzas; asegurar la competencia entre los diversos partidos, y establecer procedimientos comiciales limpios y eficaces. Todo ello es posible hoy teniendo como trasfondo un sistema normativo amplio y detallado, custodiado por instituciones autónomas, independientes e imparciales.

En fin, los cambios institucionales que han tenido un efecto profundo en las bases de nuestra cultura política permitieron abrir la puerta hacia el desarrollo democrático y dejar atrás un formato de partido hegemónico para introducir un esquema caracterizado centralmente por el pluralismo de las diversas fuerzas políticas. Sin embargo, a pesar de los avances mencionados, me parece que aún no ha permeado a fondo en nuestro país la noción básica acerca del carácter *fundamental* de los derechos políticos en nuestro sistema democrático.

No obstante, esa comprensión *esencial* de los derechos políticos y de sus concretas implicaciones institucionales estaba ya presente en la denuncia que motivó el Caso 10.180-Méjico de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y que inspira el presente trabajo: me refiero (1) a entender los derechos políticos como derechos *humanos* y (2) al problema consistente en la determinación y especificación de las reglas e instituciones idóneas para garantizarlos *qua* derechos humanos.

Resulta de suma importancia destacar lo anterior ya que, como debemos recordar, aún a mediados de la década de los ochenta, los derechos políticos no eran considerados derechos humanos (o en ese entonces “garantías individuales”), y era prácticamente impensable la posibilidad siquiera de definir nuestras instituciones políticas a la luz del contexto normativo al que estos derechos invitan, por ejemplo mediante una resolución de una instancia internacional como la CIDH o la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

En el presente hay un terreno fructífero para reflexionar de nuevo acerca de dichos problemas, sobre todo a raíz de la reforma de derechos humanos del 10 de junio de 2011 (DOF 2011) que incorpora al orden jurídico documentos de la materia de carácter internacional y los dota de la máxima fuerza normativa, y también a partir de la reforma política del 9 de agosto de 2012 (DOF 2012), que

recoge en el texto constitucional algunos mecanismos de democracia participativa o directa. En este nuevo contexto se abren, a mi juicio, líneas argumentativas inéditas destinadas a proveer de fundamentación algunos mecanismos para reforzar el poder político de los ciudadanos, en especial para afianzar o fortalecer la relación jurídica entre los representantes y los representados.

Una breve mirada a las reformas electorales de los últimos treinta años basta para percatarse de que la intención del Constituyente Permanente y el legislador ordinario ha sido el establecimiento y el fortalecimiento del sistema de partidos políticos y la creación de órganos públicos, tanto de carácter administrativo como jurisdiccional, autónomos, independientes e imparciales, garantes de la competencia partidista. Un primer paso hacia el desarrollo democrático de nuestra política era, necesariamente, situar a los partidos en el centro de la actividad política del país; de ahí que fuese necesario encauzar las reformas en la materia, de tal manera que se conformara, como suele leerse con frecuencia —y quizás con poco cuidado—, un “Estado de partidos”.²

El camino, desde luego, no fue errado: la democracia moderna, debido a la multiplicidad de sus miembros, difícilmente puede llevarse a la práctica con la ausencia de partidos políticos. Esta idea ya había sido apuntaba con bastante claridad, por ejemplo, por Hans Kelsen, uno de los teóricos de la democracia (y del Derecho), más influyentes del siglo XX. En efecto, el autor de la famosa Teoría Pura del Derecho señalaba que el individuo considerado en forma aislada carece de toda influencia política, a menos que se asocie con otros individuos que comparten sus mismos intereses (Kelsen 1945, 350). De hecho, ante la imposibilidad científica de proporcionar una concreción cierta a la idea rousseauiana de la voluntad general, Kelsen llega a sostener que las preferencias ciudadanas sólo pueden ser resultado de una transacción entre intereses opuestos, operación que sólo es posible a través de los partidos políticos.³

Aun cuando, en gran medida, las reformas en esta materia han rendido frutos considerables, es clara la intuición generalizada entre la ciudadanía de que todavía puede darse un paso adelante para que la consolidación democrática

² Como se afirma en Becerra (2008, 63), los partidos políticos “se hallan instalados en el corazón del Estado nacional”.

³ Esta noción de democracia, observa Przeworski, es común en el pensamiento de Hans Kelsen, Norberto Bobbio y Max Weber. Véase Przeworski (2010, 70).

arribe a puerto seguro.⁴ Será necesario entonces corregir algunas deficiencias presentes en nuestra estructura político-electoral; realizar ajustes e introducir mejoras idóneas para *nuestro* contexto, historia y cultura política. A continuación examinemos de manera muy breve, y como punto de partida, el marco jurídico vigente en materia de derechos políticos.

Marco normativo actual de los derechos políticos

La Constitución de todo estado que haya adoptado la democracia representativa como forma de gobierno, debe consagrar, además de las llamadas “libertades negativas” (como la libertad de pensamiento, de movimiento, de expresión), una serie de derechos fundamentales necesarios para estructurar y poner en movimiento la maquinaria democrática. Se trata de un conjunto de derechos mediante los cuales se otorga a los individuos la libertad para ser elegido representante para un cargo de elección popular, o bien la de elegir a aquellos que habrán de tomar las decisiones fundamentales de un país. Esto es, para votar y/o ser votado. Se trata entonces de “libertades positivas” entendidas como poderes de autodeterminación en el ámbito público.⁵

La Carta Magna establece en este sentido los “derechos del ciudadano” en su artículo 35:

- 1) Votar en las elecciones (fracción I).
- 2) Ser votado (fracción II).
- 3) Asociación con fines políticos (fracción III).

Gracias a la reforma política de 2012 se incluyen asimismo como derechos del ciudadano:

- 4) Iniciar las leyes (fracción VII).
- 5) Votar en las consultas populares (fracción VIII).

⁴ La confianza ciudadana en los partidos políticos presenta niveles bajos en comparación con la depositada en otras instituciones como el Ejército, la policía o el Congreso. Véase Palazuelos (2012, 79-107).

⁵ Isaiah Berlin desarrolla la distinción entre *libertad negativa* y *libertad positiva* (Berlin 2004).

Desde el punto de vista de los derechos, los sistemas político-electorales, como el regulado en nuestro Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), deben entenderse como un conjunto de reglas destinadas a estructurar la democracia representativa y garantizar los derechos políticos, de ahí que normalmente se definan los sistemas electorales como un conjunto de disposiciones, instituciones, y procedimientos a través de los cuales los ciudadanos expresan su voluntad y ésta se transforma en puestos de elección popular.⁶ En efecto, el artículo 1 numeral 2 de dicho cuerpo normativo establece lo siguiente:

Este Código reglamenta las normas constitucionales relativas a: a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; b) la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y el régimen aplicable a las agrupaciones políticas, y c) la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (Cofipe 2008, artículo 1, numeral 2).

Por otro lado, se debe tener siempre presente que los sistemas electorales pueden o no, satisfacer en mayor o menor medida los principios y valores en los que se inspira la democracia representativa. Esas pautas o esquemas de valoración vienen delineados por los derechos humanos que a raíz de la reforma constitucional del 2011 incluyen aquellos previstos en documentos internacionales. Los derechos humanos que hoy por hoy están reconocidos y garantizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), son, además de los enumerados en su Capítulo Primero, todos aquellos derechos humanos que estén establecidos en tratados internacionales firmados por México. Como consecuencia, los tratados internacionales sobre derechos humanos, y *sólo* sobre esta materia, guardan la misma jerarquía normativa que la Constitución y, por tanto, se constituyen en Ley Suprema de la Unión de conformidad con el artículo 133 constitucional.

Además de lo anterior, la inclusión de México dentro de un esquema global para la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos ha generado

⁶ Así lo define, por ejemplo, Dieter Nohlen, como un procedimiento “por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público” (Nohlen 1993, 11).

no sólo una transformación estructural sino también un cambio en el paradigma argumentativo de nuestros operadores jurídicos, para el cual es forzosa la adopción de una actitud práctica y comprometida hacia el Derecho. Se trata de una idea de suma importancia articulada por Herbert Hart, la cual está presupuesta en el entramado teórico de las concepciones de muchos autores que han adoptado esa nueva forma de entender el Derecho de los Estados constitucionales (Robert Alexy, Manuel Atienza, Ronald Dworkin, y Nino, entre otros). Ese punto de vista interno hacia el Derecho exigiría en todo momento, por parte de los operadores jurídicos —desde legisladores hasta jueces (incluyendo abogados)—, un compromiso tanto con los principios que están en la base del constitucionalismo democrático como con la práctica argumentativa que ese modelo de organización jurídico-política exige.

Esta transformación ha sido del todo significativa en el siguiente sentido: antes las normas sobre derechos humanos eran consideradas, erróneamente, como meras expresiones programáticas desprovistas de carácter vinculante. Este modo de ver las cosas, generaba una actitud de escepticismo frente al rasgo normativo de los derechos en la comunidad jurídica mexicana.

Por lo que respecta a los derechos humanos de carácter político, podemos decir que en virtud del Caso 10.180 CIDH y otros más recientes resueltos por la Corte Interamericana como el Caso Castañeda o Yatama (CIDH 2005 y 2008),⁷ los Estados son *relativamente* libres en cuanto al establecimiento de sus propias reglas, en la definición de sus instituciones, procedimientos y, en general, los estándares que eligen para la organización de sus sistemas democráticos. Del mismo modo no es impensable que, tanto en abstracto como en la práctica, un sistema electoral dado pueda contravenir derechos humanos.

Para los efectos que nos interesan, desde el punto de vista de la normativa internacional en materia de derechos políticos, se debe tomar en cuenta que México se encuentran en vigor diversos instrumentos que protegen derechos políticos:

⁷ Téngase en consideración, además, la siguiente afirmación vertida en (CIDH 2005, párrafo 215): “No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político”.

- 1) La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) el 10 de diciembre de 1948.⁸
- 2) La Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (DADH), aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, en 1948.⁹
- 3) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) al que México se adhirió el 23 de marzo de 1981.¹⁰
- 4) Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), ratificada por México el 2 de marzo de 1981.¹¹

Los instrumentos internacionales recién destacados consagran básicamente tres clases de derechos políticos por completo diferenciados unos de otros:

⁸ Cuyo artículo 21 establece: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto” (Naciones Unidas 1948, artículo 21).

⁹ El artículo XX de dicho documento establece “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” (CIA 1948, artículo XX).

¹⁰ Que en su artículo 25 dispone: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país” (PIDCP 1981, artículo 25).

¹¹ La CADH dispone en su artículo 23: “Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal” (CADH 1981, artículo 23).

1) los derechos de votar y ser votado, esto es los llamados derechos políticos “activos” y “pasivos”; 2) además, en esa misma sede internacional se establece a su vez como derecho humano la previsión de sistemas electorales que garanticen la libertad y universalidad del sufragio por medio de elecciones libres, auténticas y periódicas; 3) finalmente, llama la atención que, además de los anteriores, las normas internacionales suelen incluir otro derecho: el de los ciudadanos a *participar* en los asuntos públicos directa o indirectamente. Así lo determinan, por ejemplo, la DADH, el PIDCP y la CADH.

Teniendo en cuenta lo anterior surgen algunas interrogantes: ¿En México se garantiza el derecho a participar en los asuntos públicos? ¿Si es así, mediante qué clase de reglas e instituciones concretas? ¿Cuáles son los estándares *mínimos* que debe respetar todo país para garantizar plenamente la participación política de sus ciudadanos? En los países donde los ciudadanos no pueden participar en forma directa en los asuntos públicos sino sólo a través de sus representantes, ¿qué otros diseños institucionales permitirían garantizar ese derecho? En otras palabras, ¿qué instituciones garantizarían la representación política?

La CPEUM y legislación correspondiente, como puede observarse, se adecua en cierta medida a las normas internacionales, sobre todo a raíz de la reforma constitucional que establece algunos mecanismos de democracia participativa.

Efectivamente, por principio de cuentas se consagra en nuestro país el derecho a *ejercer el sufragio* que en México tiene lugar durante los comicios federales (para elegir presidente, senadores y diputados), y locales (para elegir, gobernador del Estado, diputados del congreso local y miembros del ayuntamiento). Por su parte, el derecho político a *ser votado* comprende una serie de submodalidades que van desde la posibilidad de contender como candidato a un cargo público de elección popular; ser proclamado electo conforme a la votación emitida, ocupar o acceder al cargo y ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo (Jurisprudencia 20/2010). Por lo que respecta al derecho de los ciudadanos a *participar* en las decisiones públicas, éste estaría reconocido, quizás no de modo suficiente, en virtud de la reforma política mencionada del año pasado.

A continuación presentaré algunos comentarios con la intención de generar posibles líneas de reflexión en torno al elemento participativo de la democracia; me referiré posteriormente a la necesidad de seguir discutiendo algunas vías para el refuerzo y garantía jurídica de la representación política como la revocación de mandato, entendida como una figura participativa primordial,

tomando como punto de partida un análisis crítico de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en relación con la Acción de Inconstitucionalidad 8/2010.

Repensar la dimensión participativa de la democracia

¿Cuál es el fundamento del derecho de participación política? ¿En qué ideal o ideales asentamos nuestra *confianza* en nosotros como ciudadanos para gozar de la potestad de autogobernarnos? Las anteriores no son preguntas superficiales, ya que con su respuesta será posible elaborar firmemente una concepción básica de la participación política sobre la cual asentar nuestras instituciones de garantía.

Un buen punto de partida para responder estos temas lo ofrece la teoría liberal de John Rawls. Una de las ideas centrales del *liberalismo político* (Rawls 1993, 310-24) es que los individuos poseen una doble capacidad: (a) para desarrollar sus propias ideas acerca del valor de la vida buena y para elegir sus planes de vida y conducirse conforme a ellos, y (b) para articular y proponer los criterios conforme a los cuales debe gobernarse la vida en sociedad y, en definitiva, las instituciones políticas. Esos dos *poderes*¹² suponen que los individuos son *competentes* para determinar lo que desean para su propia esfera individual y, además, para establecer conforme a qué criterios quieren que se organice una comunidad política. Si aceptamos este punto de partida, entonces estamos obligados, al momento de optar por un diseño institucional dado, a hacer justicia a esas dos capacidades.

En consonancia con lo dicho recientemente, podemos afirmar que derechos tales como la privacidad, la libertad de expresión y los derechos políticos, cobran perfecto sentido en una concepción que considere a los individuos como agentes autónomos, responsables y capaces, no sólo para establecer sus objetivos e intereses propios sino, también, para proponer en la arena política principios que posibiliten la cooperación con otros individuos. En ese sentido, el derecho de participación política sería, me parece, un corolario de la idea de

¹² En términos rawlsianos esa capacidad doble define lo que se suelen denominar “poderes morales” (*moral powers*) y que constituyen los rasgos de la “personalidad moral” (*moral personality*) (Freeman 2007, 475).

que los ciudadanos son capaces para gobernarse en la esfera pública. Si en verdad creemos que los individuos gozan de esa capacidad, entonces es necesario reconocerles y garantizarles el derecho a participar en la determinación de los estándares generales que van a gobernar su vida con otros individuos. Entonces, el fundamento del derecho de participación —*i.e.*, del *poder* que gozan los individuos para autogobernarse—, se encuentra en esa capacidad que poseen para dirigirse y seleccionar los criterios que deben regir la vida en sociedad.

Una vez dicho lo anterior se puede preguntar: ¿qué es exactamente el derecho de participación política? Pues bien, a mi modo de ver, se trata de un derecho a intervenir en pie de igualdad en la toma de decisiones. En otras palabras, es el derecho a tomar parte en la creación de las leyes y, de modo general, en la elaboración de los estándares que gobiernan la sociedad. Es el derecho fundamental que poseen los ciudadanos a intervenir en la vida pública. En este sentido, comprometernos con un gobierno participativo en sentido *fuerte* exige no sólo que exista un elemento popular en el gobierno, sino que éste debe ser, en cierto grado, decisivo o determinante. Dado que “lo que a todos toca a todos concierne” (Rawls 1976, 205), existen razones para que la opinión de un sujeto *A* sea tomada en consideración pero, sobre todo, si reconocemos que *A* es un individuo competente para la toma de decisiones y que posee un “sentido de la justicia”, entonces está plenamente justificada su participación en las decisiones políticas que afectan a la comunidad política a la que pertenece.

La participación política constituye entonces un poder en manos de los ciudadanos. ¿De qué modos se materializa ese poder? ¿Poseen los mexicanos poder político y en qué sentido? ¿Cómo y hacia qué dirección debemos encauzar el diseño de nuestras instituciones de modo tal que dote a los ciudadanos de mayor poder político?

Como sabemos, una de las formas en las que se materializa el poder político de los ciudadanos es por medio del voto. Echando mano de una distinción propuesta por Dworkin a propósito de la igualdad política, se puede decir que el voto constituye una forma de distribuir *horizontalmente* el poder entendido como “impacto” (Dworkin 1987, 9 y ss).

En efecto, todo análisis del poder político, nos dice Dworkin, debe realizarse tomando en consideración dos dimensiones: 1) una dimensión horizontal, esto es, comparando el poder que existe entre distintos ciudadanos o grupos de ciudadanos, y 2) una dimensión vertical, *i.e.*, comparando el poder de los ciudadanos frente al de sus representantes. A su vez, toda evaluación del poder político debe considerar dos sentidos o interpretaciones del poder, lo que Dworkin

denomina (a) “impacto” y (b) “influencia”. Por “impacto” debe entenderse la medida en que las decisiones de un ciudadano, expresadas mediante el voto, tienen incidencia en el resultado colectivo. Por otro lado, la “influencia” política hace referencia a un aspecto distinto: la manera en que un individuo puede condicionar las opiniones y decisiones de otros individuos en el sentido de inducirlos a decidir u optar por *A* o por *B*. Del cruce de los anteriores pares de conceptos resultan cuatro sentidos mediante los cuales puede analizarse el concepto de poder político: (1) como impacto horizontal, (2) como impacto vertical, (3) como influencia horizontal y (4) como influencia vertical.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que una democracia es aquel sistema de gobierno en el cual todo individuo —que conforme a las leyes de un sistema jurídico goza de la cualidad de ciudadano— debe encontrarse en una posición tal, que le permita incidir en las decisiones políticas con la premisa de que todo miembro de una comunidad dada es igual a otro. En consecuencia, el principio de participación política exige, en primer término, un arreglo institucional en el cual el sufragio sea universal, la regla de “una persona, un voto”, la exigencia de que todos los votos pesen por igual, etcétera (Bobbio 1986, 84 y Bobbio 1980).

Ahora bien, debe observarse que el ejercicio del sufragio para elegir representantes constituye una de entre tantas formas mediante las cuales los ciudadanos pueden ejercer su poder; es un arreglo *necesario* para *estructurar* el gobierno democrático de tipo representativo, pero no por ello *suficiente*. Por eso, no podemos justificadamente confinar la participación de los ciudadanos al mero ejercicio del sufragio para la elección de representantes.

A mi juicio, si en verdad nos comprometemos con el ideal democrático del gobierno participativo, entonces el poder político ciudadano debe entenderse como una práctica colectiva que involucra una serie de mecanismos que permitan la discusión, la deliberación, el intercambio de opiniones pero, además, el *control* sobre la actuación de sus representantes en el Congreso, de los partidos políticos, sus candidatos, precandidatos, etcétera.

En resumen, puede decirse que, desde el punto de vista del poder político que gozan los mexicanos, nuestro sistema está organizado de tal forma, que los ciudadanos sólo poseen poder político entendido como *impacto horizontal*: todos tenemos un voto y sólo uno, y todos los votos pesan por igual. Sin embargo, los mexicanos carecen de poder político entendido como *influencia vertical*, considerada ya no como la vieja idea rousseauiana de actuación conforme a los “deseos” de los ciudadanos que los eligieron (mandato imperativo), sino

como la potestad de convencer, presionar e intervenir en las decisiones tomadas por sus representantes.

En otras palabras, los mexicanos carecen de formas concretas para ejercer su poder político que no sean otras que participar en las elecciones votando para elegir a sus representantes cada tres y seis años. Una vez que se vota en esos ámbitos no hay forma de vigilar, inspeccionar y, en general, ejercer poder político. En definitiva, no hay modo ya de controlar a los gobernantes, pedirles rendición de cuentas y ni siquiera de presentar ante el Congreso una petición popular para revocar su mandato. A modo de conclusión, el poder político de los ciudadanos entendido como influencia vertical es prácticamente inexistente, sobre todo, tomando en consideración que las implicaciones prácticas de la reforma política de 2012 están aún por consolidarse.

Garantía jurídica de la representación y revocación de mandato: un debate pendiente

Hemos dicho que se requiere fortalecer el poder de los mexicanos entendido como influencia vertical, lo cual atañe específicamente al vínculo —no sólo simbólico— entre representantes y representados. ¿En qué clase de arreglos institucionales puede recaer el fortalecimiento de la relación sistemática entre los representantes y las demandas ciudadanas?

Si el ingrediente democrático es un factor de legitimidad del poder del Estado, en el entendido de que los ciudadanos participan a través de sus representantes en la determinación de las políticas públicas, debemos señalar que dicha legitimidad va más allá de la mera celebración de elecciones periódicas. En este sentido, es preciso distinguir entre la *legitimidad formal* (que se produce por medio de las reglas) —y que de hecho surge con motivo de la celebración de elecciones periódicas—, de la *legitimidad de ejercicio* (por resultados). Por mucho que un sistema sea formalmente democrático y representativo, es como dice Courtis:

difícil que pueda calificarse de representativo a un sistema político caracterizado por su corrupción y sus desviaciones, o acostumbrado a autoprogamar sus intereses por más que se realicen elecciones periódicas (Courtis 2005).

Uno de los temas sobre los cuales vale la pena continuar debatiendo es la revocación de mandato, figura que, me parece, estaría muy cercana a un mecanismo jurídico de garantía de la representación política.

En tal sentido, la revocación sería un mecanismo propio de los esquemas de democracia directa o participativa el cual tendría fundamento en el principio abstracto de autonomía, entendida como autogobierno, que encuentra a su vez fundamento en el artículo 39 de la CPEUM,¹³ quizá uno de nuestros dispositivos constitucionales más abstractos, lo cual, naturalmente, no afecta a su normatividad sino que reafirma su carácter de *principio*.

A propósito de lo anterior, cabe señalar que esa soberanía popular establecida en la Constitución y sobre la cual se fundamenta el gobierno democrático, no es absoluta, es decir, no incluiría la posibilidad de emplear este esquema de toma de decisiones para eliminar la democracia misma, sustituyéndola por otra forma de gobierno, digamos, una autocracia. No obstante, según una interpretación más débil de este principio, podría justificarse una institución como la revocatoria de mandato diseñada con ciertas condiciones a efectos de evitar la arbitrariedad, la “tiranía de la mayoría” o su empleo populista.

Precisamente un diseño de revocación de mandato ajustado a la idea que tengo en mente fue establecido en el artículo 30 de la Constitución del Estado de Yucatán, declarado recientemente invalido por la SCJN, en ocasión de la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 8/2010 promovida por el procurador general de la República. En el caso en cuestión, y por una mayoría de nueve votos de los señores ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y el presidente Silva Meza,¹⁴ se declaró la invalidez de la fracción XLI del artículo 30 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, reformado mediante decreto publicado el 17 de mayo de 2010, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado.

La disposición normativa sujeta a examen en el procedimiento de control constitucional en cuestión, establecía lo siguiente:

¹³ Que a la letra establece “Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno” (CPEUM 2012, artículo 39).

¹⁴ Los señores ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y reservaron su derecho para formular sendos votos particulares.

Artículo 30.- Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado:

(...)

XLI.- *Revocar el mandato conferido al Gobernador del Estado, y a los Diputados en lo particular.* En ambos casos será necesaria la determinación del sesenta y cinco por ciento de los electores inscritos en el listado nominal correspondiente, comunicada al Congreso y aprobada por el voto unánime de la Legislatura en el caso del Gobernador, y de las dos terceras partes en el de los Diputados;

El Alto Tribunal concluyó que la revocación de mandato establecida por el dispositivo local en cita es inconstitucional al tratarse de un procedimiento para la separación de los cargos diverso a los establecidos por la Constitución federal¹⁵. Este criterio se apoyó en las siguientes premisas que fundamentan la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto señalado, las cuales me permito reconstruir a continuación:

- 1) La CPEUM establece con claridad: a) los mecanismos para acceder al poder, b) los principios para el ejercicio del poder, y c) los mecanismos para retirar los cargos conferidos democráticamente.
- 2) Para efectos de la reglamentación de los mecanismos para retirar los cargos obtenidos en forma democrática, la Constitución remite expresamente a las legislaturas locales en cuanto al establecimiento del régimen de responsabilidades y las sanciones correspondientes.
- 3) La CPEUM establece específicamente las modalidades de responsabilidad de los servidores públicos: responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular.
- 4) En el Pacto Federal no se advierte la posibilidad de contemplar una figura diversa para separar a un ciudadano de un cargo obtenido distinto a los explícitamente mencionados (lo que equivale a afirmar que, dado que no está redactada de manera expresa en el texto, es, por tanto, inconstitucional reglamentarla en el ámbito local).¹⁶

¹⁵ Debe mencionarse que se reitera el criterio que sostuvo el Pleno de la Corte al resolver el 1 de diciembre de 2009, por unanimidad de nueve votos, las acciones de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009.

¹⁶ Sigue llamando la atención, a estas alturas del desarrollo de nuestra democracia constitucional y los avances en la teoría de la argumentación jurídica, el empeño por solventar los desacuerdos sobre la constitucionalidad de una figura jurídica determinada sobre la base de su previsión

- 5) La figura de la revocación de mandato establecería un nuevo sistema de responsabilidad no previsto.

Considero que, en virtud de la reforma política del año 2012 y de los mecanismos de democracia “directa” o “participativa” introducidos por ésta, como la iniciativa popular, las candidaturas independientes o la consulta popular, se presenta un nuevo contexto para continuar reflexionando sobre la constitucionalidad de la revocación de mandato o figuras afines. En especial, se torna necesario debatir ampliamente sobre la naturaleza jurídica de la representación política en México, esto es, si se trata de una representación que supone un *mandat impératif*, como señalaba Rousseau en su *Contrato social*, en virtud del cual cabría la posibilidad de sujetar a término un cargo de elección popular.

La Constitución guarda silencio a este respecto y debe interpretarse su sentido a la luz de los principios subyacentes en la democracia representativa. Esto no es el caso de la constitución italiana, cuyo artículo 67 establece *expresamente* que: “Todo miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin estar ligado a mandato alguno” (CRI 1947) lo cual excluye, de acuerdo con Norberto Bobbio, la posibilidad de la revocación popular (Bobbio 1996, 55-6). Llegado este punto surgen algunos temas importantes sobre los que cabría reflexionar tanto en sede democrática como en sede judicial y académica:

¿Cuál es la naturaleza jurídica de la representación política en México? ¿Se trata de una representación vinculada a un mandato imperativo? ¿El modelo de México es similar al italiano? Si no es así, ¿está justificado que los estados de la República establezcan la figura de la revocación para el caso de aquellos que ocupan un cargo de representación popular? O bien, ¿está vedada desde el punto de vista de una adecuada y coherente interpretación de la Constitución y de sus principios abstractos?

Como señalé al inicio de este trabajo, el marco constitucional abierto por la introducción de los mecanismos de democracia participativa constituye una oportunidad para la reflexión sobre la posibilidad de establecer, no ya un

“expresa” en el texto constitucional. Esta operación interpretativa no hace justicia a la lógica argumentativa de los derechos humanos. Cabe recordarles a estos juristas, valedores de la “textualidad” como técnica interpretativa en derecho constitucional, las certeras palabras de Zagrebelsky con las que abre *El derecho dúctil*: “Lo que es verdaderamente fundamental, por el mero hecho de serlo, nunca puede ser puesto, sino que debe ser siempre presupuesto” (Zagrebelsky 2003, 9).

procedimiento “nuevo” o “adicional” al régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos, sino un procedimiento que es, por su propia naturaleza jurídica, enteramente *distinto*, pues no consiste en establecer responsabilidad alguna.¹⁷

Dicho procedimiento vendría a armonizar una *petición popular de remoción* de aquellos funcionarios que obtuvieron su encargo a través del sufragio, pero siempre *condicionada* a la aprobación de un Congreso local. A propósito es significativo el hecho de que la disposición declarada inconstitucional en el caso examinado otorgaba al Congreso la facultad de remoción no *directamente* a los electores, sino que exigía, en todo caso, un porcentaje bastante exigente de 65% de los electores y estaba sujeta a la aprobación *unánime* de la legislatura (tratándose del gobernador) o las dos terceras partes (respecto del caso de los diputados). Esto constituye, por principio de cuentas, un procedimiento sumamente riguroso y pone de manifiesto las altas credenciales democráticas que poseería el procedimiento de remoción previsto en Yucatán, de no haber sido declarado inconstitucional por la SCJN.

Teniendo en cuenta el esquema desarrollado en líneas anteriores, cobra mayor fuerza el argumento defendido por los ministros disidentes con la posición mayoritaria, de acuerdo con el cual la revocatoria de mandato popular es la base de la representación democrática y contribuye a abrir la posibilidad de una participación más activa de la ciudadanía, sobre todo cuando no existe una disposición constitucional expresa que la prohíba o que la limite a los mecanismos de responsabilidad arriba referidos.

¹⁷ En concordancia con la posición de Imer Flores cuando afirma que la “revocación de mandatos como un mecanismo de la democracia directa (o semidirecta) no es una sanción de ningún tipo —administrativa, civil, penal o política— sino una determinación o decisión que consiste en revocar el mandato de un funcionario público (al cancelar o extinguir el mandamiento mismo) conferido mediante la decisión tomada en comicios o elecciones por medio del voto directo popular, mientras que la ‘responsabilidad de los servidores públicos’ ciertamente consiste en la posibilidad de establecer o fincar algún tipo de responsabilidad, ya sea administrativa, civil, penal o política, a algún o algunos servidores públicos y, en consecuencia, consiste en una sanción, la cual eventualmente puede ir acompañada de la destitución o remoción del cargo” (Flores 2001, 379).

Conclusiones

Se ha dicho que un sistema de partidos es un requisito vital para toda democracia; es, pues, una de sus condiciones *necesarias*. Pero en la práctica, y en las circunstancias históricas de cada país, su mera existencia, por sí sola, no aca-rrea *necesariamente* consecuencias prácticas positivas. En consecuencia, resulta imperioso mirar el universo de arreglos institucionales que se han puesto sobre la mesa, para determinar los esquemas adecuados para nuestro país, en función de su historia y contexto propios, pero, sobre todo, en función de los principios que inspiran la democracia constitucional.

Un rasgo de nuestro sistema político-electoral es que está diseñado de tal modo, que los partidos dominan, en general, el universo práctico de la política. El problema no es ese “dominio” en sí mismo, sino el modo como se *ejerce* en la práctica. Ese actuar es, por decirlo sintéticamente, excluyente del ciudadano; y esa exclusión no es consecuencia del sistema representativo por el que hemos optado, sino de una falta de claridad en la definición jurídica del carácter “representativo” del sistema democrático y en la especificación de los arreglos institucionales que garantizan la relación entre representantes y representados. En el presente trabajo se ha señalado uno de ellos; sin desdeñar otros esquemas más factibles, reales y efectivos.

Los partidos políticos, por mandato constitucional, son entidades de interés público, pero el espacio institucional que deja reservado el sistema en la práctica para que los ciudadanos *influyan* en su actuación es casi inexistente. Si bien es cierto que ha habido un avance importante con motivo de la reforma política del 10 de agosto de 2012 —cuyos alcances, vale insistir, aún no están del todo claros—, la *influencia* ciudadana en la política es prácticamente nula. Esto quiere decir que es obligado efectuar una serie de adecuaciones para fortalecer el vínculo jurídico-político entre los ciudadanos y sus representantes, y darle así un sentido cabal y coherente a la idea de soberanía del pueblo y la representación política.

Observado desde las premisas internacionales y doctrinales que fundamen-tan los derechos políticos y la democracia, se podría afirmar que el vínculo entre ciudadanos y representantes es quizá poco exigente en el sistema político-electoral: los ciudadanos requieren más control frente a los partidos y su actuar sobre los candidatos, precandidatos e incluso sobre los representantes ya elec-tos a fin de que se garantice institucionalmente el *poder* de que gozan para la toma de decisiones en pie de igualdad. Esto apunta también hacia la búsqueda

de esquemas para la “democratización” de los partidos como garantía de los derechos políticos y la representación. Como señala en este sentido Ferrajoli:

[h]oy los partidos [...] continúan siendo los verdaderos soberanos de la política, del todo sustraídos, como sujetos *legibus soluti*, a límites y controles. Además, su separación burocrática y su estructura autoritaria han transformado a estos instrumentos esenciales de mediación entre el sistema político y la sociedad en rígidos diafragmas interpuestos entre uno y otra (Ferrajoli 2011, 186).

De ahí que debamos fortalecer los esquemas para disciplinarnos en su organización y actuación internas.

Lo anterior, supone que, al formar parte de una comunidad política, el ciudadano es algo más que un mero “elector”: el derecho de *participación política* no se agota ni debe agotarse en el ejercicio del voto para elegir representantes. Del mismo modo, la consolidación democrática no depende de la mera *forma*, ni se reduce al establecimiento de un sistema electoral. El camino que resta para robustecer la democracia mexicana, pienso, debe transitar hacia el refuerzo de la representación de los ciudadanos y consolidarse en un sistema que les permita controlar la actuación de sus representantes, en consonancia con la reforma política mencionada y con los tratados de derechos humanos que, como vimos, consagran expresamente el derecho de participar en los asuntos públicos en forma directa o indirecta.

Todo proyecto destinado hacia el fortalecimiento de las instituciones democráticas es una obra colectiva en constante desarrollo, perfeccionamiento y adecuación a la historia y particularidades de cada sociedad; éste requiere, forzosamente, asumir un compromiso sólido no sólo con los ideales normativos que inspiran el ideal del autogobierno sino, sobre todo, con los mecanismos y diseños institucionales mediante los cuales esos ideales se satisfacen en la práctica. Algunos de los mecanismos y arreglos institucionales de garantía tendrán una relación *necesaria* con esos ideales, otros serán meramente contingentes, mientras que otros tantos estarán a mitad de camino entre uno y otro extremo. Como es natural, la discusión sobre cuáles de todos ellos caen en el terreno de lo contingente y cuáles en el de lo necesario debe correspondernos a todos nosotros.

Un Estado democrático fuerte no es —o no es solamente—, un “Estado de partidos”, sino un Estado cuyas instituciones están diseñadas de tal modo que los individuos tienen la posibilidad *real* de participar en pie de igualdad en la

toma de las decisiones fundamentales. Un sistema político-electoral exitoso es aquel que logra un correcto equilibrio entre la fuerza de los ciudadanos y sus representantes, y los partidos políticos son los instrumentos de los ciudadanos, y no aquel en el que los ciudadanos terminan por ser instrumentos de los partidos. Por ello, no resulta ingenuo intentar fortalecer el poder ciudadano construyendo y consolidando mecanismos que aseguren una correcta representación y medios alternativos al voto que permitan a los ciudadanos ejercer plenamente su poder, su derecho a la participación política en sentido fuerte. En este sentido, todo cambio, reforma o modificación de nuestro sistema político electoral, será ésteril mientras el ciudadano de a pie carezca de medios para hacerse escuchar y para controlar la actuación de sus representantes y de los partidos políticos.

Por último, cabe advertir que cuando el actuar “democrático” de un pueblo y sus representantes electos nace no de la costumbre, sino de la mera obligación, y cuando la democracia misma surge por virtud de un compromiso con la forma —*i.e.*, con el Derecho— y no de un compromiso político *sustantivo* asumido por sus miembros —esto es, con el valor *moral* intrínseco de la democracia—, cualquier intento por hacer de México una nación democráticamente plena se tornará vano e inútil: una mera apariencia de democracia.¹⁸ Ante eso, queda también otra ruta: fingir, es decir, simular hasta que el actuar democrático se convierta en un *hábito* y la convicción de que la práctica recurrente sea, algún día, por completo vinculante. Al fin y al cabo, Aristóteles observaba precisamente en la repetición, el hábito que conduce a la virtud.

Fuentes consultadas

- Aguayo, Sergio. 2010. *La transición en México. Una historia documental*. México: FCE.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, José. 2008. *La mecánica del cambio político en México: elecciones partidos y reformas*. México: Cal y Arena.

¹⁸ Los pesimistas preferirían recordar en este sentido las palabras de Mill cuando señalaba la existencia de ciertas condiciones sociales en las cuales no puede establecerse un gobierno representativo: “También puede suceder que un pueblo esté mal preparado para el gobierno representativo por caer en el defecto contrario al que acabamos de mencionar, es decir, que sea pasivo en extremo y siempre esté dispuesto a someterse a la tiranía” (Mill 2001, 100).

- Berlin, Isaiah. 2004. Dos conceptos de libertad. En *Sobre la libertad*. Madrid: Alianza.
- Bobbio, Norberto. 1980. *Fundamento y futuro de la democracia*. Valparaíso: EDEVAL.
- . 1986. *¿Qué socialismo?* Barcelona: Plaza y Janés.
- . 1996. *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- CADH. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 1981. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 20 de diciembre del 2012).
- CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. “Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio”. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf (consultada el 26 de noviembre de 2012).
- . 2008. “Caso Castañeda Gutman vs. México. Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas de 6 de agosto”. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=295 (consultada el 26 de noviembre de 2012).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: IFE.
- CIA. IX Conferencia Internacional Americana. 1948. *Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp> (consultada el 20 de diciembre del 2012).
- Courtis, Christian. 2005. “La Legitimidad del poder judicial ante la ciudadanía”. *Nexos en línea* del 01 de mayo. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=660136> (consultada el 11 de enero de 2013).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: TEPJF.
- CRI. Constitución de la República Italiana. 1947. Disponible en <http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf> (consultada el 11 de enero de 2013).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2011. “DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos

- artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Diario Oficial de la Federación* del día 10 de junio. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011 (consultada el 19 de octubre de 2012).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2012. "DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política". *Diario Oficial de la Federación* del día 9 de agosto. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012 (consultada el 19 de octubre de 2012).
- Dworkin, Ronald. 1987. "What is equality? Part IV. Political Equality". *University of San Francisco Law Review* 22-1, 1-30.
- Ferrajoli, Luigi. 2011. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Madrid: Trotta.
- Flores, Imer B. 2011. "Derechos humanos, Estado de Derecho y política jurídica: cuestiones sobre la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia en el estado de Yucatán". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 25 (julio-diciembre).
- Freeman, Samuel. 2007. *Rawls*. Londres-Nueva York: Routledge.
- Jurisprudencia 20/2010. DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/jurisprudencia-y-tesis> (consultada el 25 de noviembre de 2012).
- Kelsen, Hans. 1945. *Teoría general del Derecho y del Estado*. México: UNAM.
- Mill, John Stuart. 2001. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Naciones Unidas. 1948. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (consultada el 20 de diciembre de 2012).
- Nohlen, Dieter. 1993. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*. México: UNAM.
- PIDCP. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 1981. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> (consultada el 20 de diciembre de 2012).

- Palazuelos Covarrubias, Israel. 2012. "La desconfianza en los partidos políticos y la percepción ciudadana de desempeño gubernamental: México ante América Latina". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* (1) 1 (enero-junio): 79-107.
- Przeworski, Adam. 2010. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI, Colección Derecho y Política.
- Rawls, John. 1976. *A Theory of Justice*. Cambridge-Massachussets: Ed. Rev-Belknap Press, [Trad., cast., de M. D., González. 1995. *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica].
- . 1993. *Political liberalism*. Nueva York: Columbia University Press.
- Zagrebelsky, Gustavo. 2003. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta.

IV. Tutela judicial de los derechos político-electorales en México

Introducción

El Caso 10.180-Méjico CIDH, tiene su origen en la denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o la Comisión), por un grupo de ciudadanos mexicanos, al estimar que una ley local,¹ vulneraba sus derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH),² en tanto consideraron que los privaba de contar con un recurso sencillo, rápido o efectivo como lo estipula el artículo 25 (CADH 1981, artículo 25),³ y ante tribunales independientes e imparciales, como lo prevé el artículo 8, ambos de la misma Convención.

¹ La denuncia fue presentada el 23 de octubre de 1987, por diversos diputados locales, respecto de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León.

² Artículo 23. Derechos Políticos

- 1) Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y
 - c) de tener acceso, en condiciones 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.

³ Artículo 25

- 1) Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
- 2) Los Estados Partes se comprometen:
 - a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y
 - c) a garantizar el cumplimiento por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

La Comisión, una vez que se siguió el procedimiento correspondiente, y de acuerdo con los elementos de prueba que le allegaron y lo señalado en el informe rendido por el gobierno de México, concluyó que le asistía la razón a los reclamantes, por lo que, señaló que el Estado debía 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.

En esa medida, el organismo interamericano advirtió que, en el caso, la ley local objeto de la denuncia,

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.

Por lo que recomendó al gobierno mexicano adoptar de inmediato las medidas necesarias para lograr tal adecuación, conforme lo prevén los artículos 2 y 28.2 de la CADH (CIDH 1991).

Nos importa sobre todo que la CIDH, de acuerdo con los elementos que le fueron aportados advirtiera que, conforme al marco jurídico nacional, el juicio de amparo no procedía en contra de actos y normas en materia electoral, como tampoco existía otro medio de defensa en contra de éstos (CIDH 1991).

Ahora, a casi 25 años de que la CIDH emitiera su resolución (1991), el contexto político y jurídico mexicano ha cambiado sustancialmente, a partir de diversos sucesos. Por un lado, el partido político que venía detentando el poder por casi 70 años dejó de tenerlo durante dos períodos de presidente de la República,⁴ con lo cual en el país se avanzó hacia un pluralismo político.

⁴ Efectivamente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había ocupado la Presidencia de la República durante casi 70 años, como también tenía la mayoría en el Congreso Federal;

Por otro lado, la legislación nacional sufrió importantes modificaciones, a partir de una serie de reformas constitucionales mediante las cuales se cambió sustancialmente el sistema electoral mexicano; destaca, sobre todo, la creación de organismos especializados y de medios de control constitucional no sólo de actos sino también de normas en materia electoral (DOF 1996 y 2007).

Sumado a estos factores, en el ámbito judicial mexicano e interamericano se presentó el conocido como Caso Castañeda, que, como detallaremos más adelante, tuvo especial trascendencia respecto del control de leyes y actos electorales y, sin duda, influyó en la concreción de una de las aludidas reformas constitucionales (2007).

Al respecto, no podemos dejar tener en cuenta, para efectos sólo de nuestro análisis, la evolución que los derechos políticos y su protección judicial han tenido en México.

Así, en este contexto analizaremos el sistema jurídico mexicano actual, concretamente en cuanto a la tutela judicial de los derechos políticos, cuya deficiencia advirtió la CIDH en el Caso 10.180.

Amparo en contra de violaciones a los derechos políticos

En primer término, referiremos brevemente el contexto jurisprudencial de la protección de los derechos políticos en México, para comprender mejor las deficiencias apuntadas por la CIDH.

Como dan cuenta Ferrer y Herrera (Ferrer 2005), en México ha existido un intenso debate sobre la procedencia del amparo electoral, que ha dado origen a una serie de criterios jurisprudenciales en uno u otro sentido, en los que ha predominado una concepción tradicional de que el amparo es improcedente en contra de cuestiones políticas.

En relevante, sobre todo, que durante muchos años la jurisprudencia mexicana no consideraba los derechos políticos como derechos fundamentales o humanos; por lo mismo, entre otras razones, asumía que no podían ser objeto de tutela judicial.

sin embargo, en 2000 y 2006 fue el Partido Acción Nacional (PAN) el que ganó la elección al cargo de presidente, aunque no la mayoría legislativa. Ahora, el 1 de julio de 2012 el PRI ganó la elección respecto del cargo de presidente de la República, para el periodo 2012-2018, pero tampoco cuenta con la mayoría en el Congreso.

Así pues, los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, SC o la Corte mexicana) han ido evolucionando de establecer la improcedencia total del amparo y la negación de los derechos políticos como derechos fundamentales (Tesis 232972; 326080; 328107; 336432 y Tesis “DERECHOS POLITICOS. AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A”) pasando por la aceptación de la procedencia del amparo *cuando* los derechos políticos se encuentren *vinculados* al ejercicio de las entonces llamadas *garantías individuales*,⁵ para, finalmente, delimitar la improcedencia del amparo cuando se vincule con asuntos propiamente electorales, derivado de la existencia en el sistema mexicano de una jurisdicción electoral especializada, a la que toca resolver la violación de los derechos político-electORALES por actos o leyes en la materia. Este último criterio fue emitido por la SCJN, primero, en la sentencia dictada en el llamado Caso Castañeda, de la que nos ocuparemos a detalle más adelante; y posteriormente, en el amparo derivado de una solicitud de acceso a las boletas electorales de la elección presidencial de 2006.⁶

Por tanto, como lo apuntó la CIDH, en la época en que dictó su opinión, en México no sólo no estaba previsto en ley un mecanismo de tutela de los derechos políticos, sino que, jurisprudencialmente, ni siquiera eran considerados como derechos fundamentales y, por ende, tampoco se admitía el amparo como garantía procesal para su protección.

Reformas legislativas en materia electoral

En el ámbito legislativo, como ya adelantábamos, en 1996 se realizó una importante reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM o Constitución federal), al establecer la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, como medio de control constitucional abstracto de leyes electorales, de conocimiento exclusivo de la SCJN, y legitimando para ejercerla, entre otros sujetos, a los partidos políticos nacionales y estatales (artículo 105,

⁵ Dan cuenta de esta posición las tesis (193250; 206340 y 312210).

⁶ Este caso dio lugar a la tesis aislada de rubro “AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS” (Tesis 1002222).

fracción II).⁷ También se modificó el artículo 94, para determinar que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita, entre otros órganos, en un Tribunal Electoral y, de ahí, en el numeral 99, se fijó su competencia, *como órgano especializado en la materia*, para conocer sobre la constitucionalidad y legalidad de *actos y resoluciones* en materia electoral, mas no en contra de leyes electorales, pues, como ya señalamos, su control constitucional correspondía en exclusiva a la SCJN.

Posteriormente, en 2007, se realizó otra reforma trascendente para la jurisdicción electoral, al conferir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF o Tribunal Electoral) competencia para resolver, ya no sólo respecto de actos o resoluciones, sino también acerca de la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución federal, limitándose al caso concreto sobre el que verse el asunto (artículo 99).⁸ Se conserva la competencia de la SCJN, para ejercer el control abstracto de dichas leyes y, por ende, en exclusiva, para declarar su invalidez con efectos generales, en términos del citado artículo 105, fracción II, constitucional.

A partir de esta reforma, los ciudadanos tienen la posibilidad de plantear ante el órgano judicial especializado, vía *juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadANO* (en adelante JDC), si una ley electoral contraviene la CPEUM, al vulnerar el ejercicio de sus derechos y, en su caso, obtener su inaplicabilidad al caso concreto; sin embargo, la procedencia del juicio

⁷ Aun cuando a partir de la reforma efectuada en 1994 se había creado la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto de leyes, existía prohibición expresa en el mismo numeral 105, para impugnar leyes en materia electoral; de ahí que la reforma de 1996 sea de gran trascendencia.

⁸ Artículo 99. (...)

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

(...)

V. 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, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes.

(...)

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. (...)

se limita a determinados actos y resoluciones en materia electoral, en términos de la ley de la materia.⁹

Caso Castañeda

Ante la jurisdicción mexicana

En 2004, Jorge Castañeda Gutman promovió juicio de amparo en contra de los artículos 175, 176, 177, párrafo I, inciso E, y 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) vigente en esa época,¹⁰ y de la resolución de 11 de marzo de 2004, que le negó el registro como candidato independiente al cargo de presidente de la República.

La Juez Federal que conoció del amparo decretó el sobreseimiento del juicio por estimar que, respecto de la ley reclamada, se actualizaba una causa de improcedencia de carácter constitucional, ya que, conforme al artículo 105, fracción II, la única vía para plantear la inconstitucionalidad de una ley electoral era la acción de inconstitucionalidad; y en cuanto a la resolución combatida porque, al vincularse con el ejercicio del derecho político por ser votado, aun cuando se hagan valer conjuntamente violaciones a otros derechos fundamentales, no podría examinarse de forma aislada y, por tanto, el amparo era improcedente.

⁹ De acuerdo con el artículo 79.1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, “el juicio para la protección de los derechos político-electORALES, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.” Al efecto, el artículo 80, numeral 1, inciso d), prevé que dicho juicio podrá ser promovido por el ciudadano *cuando* considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, **habiendo sido propuesto por un partido político**, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto, a solicitud de la Sala que sea competente, remitirá el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano; asimismo, su inciso f) dispone que el juicio podrá ser promovido por el ciudadano, *cuando* considere que un acto o resolución es violatorio de cualquier otro derecho político-electoral distinto a los que alude el artículo 79. Además, en cuanto a los efectos de la sentencia dictada en este tipo de juicios, en el artículo 84 se prevé que podrá revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral violado (LGSMI 2008, artículo 79, numeral 1).

¹⁰ Fue abrogado mediante “Decreto que expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales” (DOF 2008).

En contra de dicha sentencia, el quejoso interpuso recurso de revisión, respecto del cual, el Tribunal Colegiado revisor solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ejercicio de la facultad de atracción para conocer del tema, dada su relevancia. La SCJN resolvió atraer el amparo en revisión, por considerar que en efecto era de “interés y trascendencia”, en tanto que requería la interpretación directa de preceptos constitucionales (artículos 35, fracción II, 103, 105 y 107), para determinar la procedencia del amparo contra la ley y acto reclamados.¹¹ Posteriormente, al emitir su fallo, la SCJN confirmó la improcedencia del juicio de amparo, en esencia por las siguientes razones:

- 1) Advirtió que, conforme al sistema de justicia electoral y el de defensa de derechos fundamentales —vigente en el momento en que dictó la sentencia—, en México existía un sistema integral de defensa que permitía, por un lado, impugnar vía acción de inconstitucionalidad leyes electorales, y cuyo conocimiento en exclusiva corresponde a ese tribunal (artículo 105, fracción II, constitucional), y, por otro, combatir los actos o resoluciones en materia electoral, ante el TEPJF, entre esos actos, aquellos que vulneren el derecho político de los ciudadanos de ser votado. Señaló, además, que tales medios de control constitucional armonizaban con el juicio de amparo, mediante el cual se puede reclamar cualquier ley que, aun cuando su denominación o contenido sea esencialmente electoral, pudiera vulnerar alguna “garantía individual” (como entonces se denominaban en la legislación mexicana a los derechos fundamentales), cuando el objeto de examen sea sólo ese aspecto. En ese sentido, la SCJN determinó que en el caso no se actualizaba el supuesto excepcional de procedencia del juicio de amparo, ya que los numerales impugnados lo que regulaban era el procedimiento para el registro de candidatos a cargos de elección popular en el ámbito federal (diputados, senadores y presidente de la República), y establecían que corresponde *en forma exclusiva* a los partidos políticos nacionales el derecho a solicitar el registro de dichos candidatos; y al efecto disponían cómo se realizaría ese registro, los plazos y los principios a que deberían sujetarse los partidos políticos en ese rubro.

¹¹ Facultad de atracción número 51/2004-PL, resuelta por el Tribunal en Pleno en sesión de 7 de abril de 2004.

- 2) Asimismo, la Suprema Corte tomó en cuenta que el quejoso esencialmente planteaba en su demanda que la ley y acto reclamados vulneraron su “derecho fundamental o humano” de ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitucional federal. Su pretensión era que, vía juicio de amparo, se cominara a las autoridades responsables a subsanar la “omisión legislativa” que les imputaba el quejoso, esto es, que se estableciera en la norma impugnada la posibilidad de candidaturas independientes para el cargo de elección popular de presidente de la República y, por ende, se le concediera el amparo para que pudiera obtener su registro como candidato independiente a dicho cargo, lo que, para la Corte, constituía un aspecto totalmente político-electoral.
- 3) Aun cuando la SCJN reconoce que los derechos humanos o fundamentales comprenden también los derechos civiles y políticos y, por ende, su protección es de mayor valor, también advierte que, conforme al artículo 35, fracción II, constitucional (vigente en esa época), el ser votado para un cargo de elección popular es sustancialmente una prerrogativa de naturaleza política que se otorga a los ciudadanos y cuyo ejercicio de manera necesaria se vincula con las disposiciones de la propia Norma Fundamental que regulan lo relativo a la renovación de los poderes públicos.
- 4) Recuerda, además que, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte ya estableció que, cuando el ejercicio de las garantías y prerrogativas que consagra la Constitución federal, entre ellas el artículo 35, fracción II, constitucional, se relaciona con el sistema constitucional electoral. Entonces, su examen debe realizarse en relación con los artículos constitucionales que regulan la renovación de los poderes y entes públicos (41 y 116, fracción IV).

De acuerdo con ese criterio, determinó que si, en el caso, los artículos impugnados en el amparo establecían que sólo los partidos políticos podrían registrar candidatos para la elección de presidente de la República, esto es, se vinculaban con el derecho político de ser votado, fijando cuál sería la forma para ejercerlo; y por su parte, la pretensión del quejoso era que sevieran candidaturas independientes y obtener el registro como tal, evidentemente se trataba de un aspecto comprendido dentro de la materia electoral.

Por tanto, si la naturaleza de la ley y los actos reclamados, así como la afectación al quejoso, se vinculaban totalmente con asuntos electorales (registro como candidato a un cargo popular), esto es, con el proceso o contienda

electoral, entonces el examen de los derechos fundamentales que se alegaban como violados no podría hacerse sin que forzosamente se comprendiera el aspecto electoral.

- 5) Sumado a ello, la SCJN advirtió que, conforme al artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución federal, la concesión de amparo sólo se podrá referir a quien lo hubiere solicitado, sin tener efectos generales,¹² por lo que, siguiendo lo sustentado por el propio tribunal, no podría vía amparo obligarse a las autoridades responsables a legislar en un determinado sentido, y tampoco otorgar a un gobernado o ciudadano una situación diversa en materia electoral que aquella que la Constitución o leyes aplicables han establecido para todos, sobre todo por los principios de certeza y equidad que en esa materia deben imperar.
- 6) La Corte aclaró, además, que respecto de la resolución reclamada —mediante la cual se negó al quejoso el registro como candidato independiente al cargo de presidente de la República—, debía tenerse en cuenta que el TEPJF conoce, entre otros medios, del juicio de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (JDC). Por tanto, en principio el quejoso tenía la posibilidad de combatir el acto ante esa instancia.

En esa medida, la Suprema Corte puntualizó que si bien, como adujo el quejoso, los derechos políticos están incluidos dentro de los fundamentales del hombre —y en el orden constitucional mexicano el juicio de amparo es el medio de control constitucional creado precisamente para defender los derechos fundamentales—, lo cierto es que no podía pasarse por alto que, en el mismo orden constitucional, existía un medio de control, del que corresponde conocer al órgano especializado en materia electoral y mediante el cual se pueden impugnar actos o resoluciones que *violen el derecho político-electoral de los ciudadanos de ser votados para un cargo público*.

Por lo que, para la Suprema Corte, admitir la procedencia del juicio de amparo contra la resolución reclamada, por el sólo hecho de que en la demanda se aduzcan violaciones a las “garantías individuales”, trastocaría el sistema

¹² Si bien el precepto constitucional fue objeto de reforma mediante decreto publicado en el DOF de 6 junio de 2011, para prever la declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma general, en los casos y según el procedimiento que establece la propia fracción II, lo cierto es que en su primer párrafo, continúa señalando que las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de quienes lo solicitaron, “limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda”.

de justicia electoral de la Norma Fundamental, que establece un *medio de control constitucional específico* para impugnarlo y ante *un tribunal especializado* para resolverlo. En concordancia con ello, el amparo es improcedente en contra de resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral (artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo).¹³

Ante el sistema interamericano

Una vez que la SCJN dictó la referida sentencia en el amparo promovido por Jorge Castañeda Gutman, éste presentó denuncia ante la CIDH, por estimar que la negativa para que pudiera registrarse como candidato independiente a la presidencia de la República vulneraba los artículos 23 y 25 de la CADH, esto es, sus derechos políticos y el derecho a la tutela judicial reconocidos en la Convención. La Comisión admitió la denuncia, y dada la respuesta del Gobierno mexicano, decidió someter el caso a conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o Corte Interamericana). Dado que la Comisión sólo alegó la vulneración al derecho a la protección judicial, los representantes del afectado plantearon a la Corte IDH, además, la violación a los artículos 23 (derechos políticos) y 24 (igualdad ante la ley) de la propia Convención, lo que fue admitido por el tribunal regional.

Seguido el procedimiento correspondiente, dicho tribunal dictó sentencia¹⁴ y condenó al Estado mexicano por violentar, en perjuicio de Jorge Castañeda Gutman, el artículo 25 de la CADH, pues, en la época en que ocurrieron los hechos, no existía un recurso efectivo que le permitiera impugnar la legislación electoral (concretamente la forma en que se regulaba el derecho a ser votado) y, por ende, defender el derecho político en cuestión. Ello se derivó de que la Corte Interamericana advirtió que, conforme al sistema jurídico nacional, se presentaba la siguiente situación: 1) el amparo era improcedente en materia electoral; 2) la acción de inconstitucionalidad tenía una naturaleza extraordinaria, y 3) la inaccesibilidad e ineffectividad del juicio de protección de los derechos político- electORALES del ciudadano, para impugnar leyes.

¹³ Amparo en revisión 743/2005, resuelto por mayoría de votos del Tribunal en Pleno, en sesiones de 8 y 16 de agosto de 2005. Dio lugar a las tesis aisladas números (P.I/2007, P.II/2007, P.III/2007 y P.IV/2007).

¹⁴ De fecha 6 de agosto de 2008.

No obstante esas circunstancias, la Corte IDH concluyó que el hecho de que en México no se permitieran las candidaturas independientes no violaba el artículo 23 de la CADH, como tampoco se había vulnerado el derecho a la igualdad ante la ley reconocido en el diverso artículo 24 de la Convención.

Destaca que, como parte de las *medidas de satisfacción y garantías de no repetición* respecto del derecho que estimó violentado, el tribunal regional le señaló al Estado mexicano que debía adecuar su marco jurídico interno,

de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.

Derechos políticos, como derechos fundamentales, su evolución en México

Como ya relatamos, entre la época en que ocurrió el Caso 10.180 ante la CIDH (1991) y el mencionado Caso Castañeda (2008), el sistema jurídico electoral en México presentó cambios importantes, sobre todo la aceptación de los derechos políticos como derechos fundamentales. Sin embargo, es un hecho que aún no se garantizaba de manera eficaz la protección de los derechos político-electORALES. Tan es así que, aun cuando se había aprobado la reforma constitucional de 2007, de cualquier modo en el segundo de estos casos la Corte IDH condenó al Estado mexicano precisamente por no contar con un recurso efectivo que permitiera a los ciudadanos impugnar la legislación electoral y, consecuentemente, defender en forma eficaz su derecho político a ser votado.

En efecto, si bien cuando la Corte IDH dictó sentencia (agosto 2008), ya se había efectuado aquella reforma, dicho tribunal advirtió al Estado mexicano que ésta debía reflejarse en la legislación secundaria que regulaba el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, para garantizar de hecho un medio de defensa en contra de las leyes que regulen o incidan en el derecho en cuestión. Esto porque, para la Corte Interamericana, del examen de los artículos 79.1 y 80.1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y de la interpretación conducente del TEPJF, se desprendía que la procedencia de la vía se encontraba condicionada a los casos en que la negativa de registro de una candidatura proviniera de

haber sido propuesta por un partido político, lo que se traducía en que el juicio de protección de los derechos político-electORALES sólo era accesible, tratándose del derecho político a ser votado, a quienes fueron propuestos por un partido político, y no a toda persona, como ocurrió en el caso del señor Castañeda Gutman (párrafos 106 a 114 de la sentencia).

Ahora bien, es importante tener en cuenta que la última modificación legal hecha en materia electoral, en lo que a nuestro análisis importa —es decir, respecto de lo dispuesto en los artículos 79 y 80 citados por la Corte IDH— es anterior a la sentencia interamericana, pues data de julio de 2008, sin que, a la fecha, el Estado mexicano haya realizado modificación legal alguna al respecto.

No obstante en fecha reciente —a raíz de las elecciones nacionales que se celebraron en julio de 2012—, la Sala Superior del TE emitió criterios más protectores respecto de la procedencia del JDC, al considerar que el artículo 80.1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, somete el supuesto sobre la procedencia del juicio, cuando se trate de la negativa de registro a una candidatura, a que hubiera sido propuesta por un partido político. Sin embargo, según la nueva interpretación del Tribunal Electoral, si en un juicio concreto se reclama el registro como *candidato independiente* —hipótesis en la que evidentemente no hay petición de un partido político—, ello no puede traducirse en la improcedencia del juicio, pues, lo sustancial es que se alegue la violación al derecho de ser votado, como se corrobora por el artículo 99, fracción V, de la CPEUM, que no preceptúa mayores requisitos materiales o sustanciales para la procedencia del juicio, salvo en el caso de violaciones cometidas por partidos políticos (Sentencia SUP-JDC-494-2012, SUP-JDC-597/2012 y SUP-JDC-612/2012).¹⁵

¹⁵ Sentencia dictada el 24 de abril de 2012, en el expediente SUP-JDC-494-2012, promovido por Omar Olvera de Luna, fojas 7-8. Precisamente en este asunto, así como en los diversos SUP-JDC-597/2012 y sus acumulados promovido por Manuel Guillén Monzón y otros, y SUP-JDC-612/2012 promovido por Manuel Jesús Clouthier y otros, resueltos en la misma fecha, el TEPJF se ocupó del tema relativo a las candidaturas independientes a nivel nacional, lo que dio lugar a la jurisprudencia 11/2012, que dice: “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SU EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES.—De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 1, 35, fracción II, 41, segundo párrafo, fracciones I, II, III, IV, 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafos 1 y 2; 3, 25, incisos b) y c), 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, párrafo 1; 2, 23, 29, 30 y 32, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que el Poder Constituyente reconoció a los partidos políticos como entes de interés público y les otorgó el derecho a

También el TEPJF ha admitido que a través del JDC se pueden plantear violaciones a otros derechos fundamentales vinculados con los derechos políticos a ser votado, a votar o al de asociación, como son el de libertad de expresión, de petición, de información, entre otros. Esto, sin duda, amplía el alcance protector de dicho medio de control.¹⁶

Por último, debe tenerse en cuenta que, en agosto de 2012 se reformó el texto constitucional,¹⁷ para comprender expresamente a las candidaturas ciudadanas o independientes. Así, se establece en el artículo 35, fracción II, como derecho del ciudadano

[P]oder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Modificación que dio lugar a las posteriores reformas al artículo 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución Federal, a fin de establecer la obliga-

postular candidatos a cargos de elección popular; asimismo, que es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley y que en la Constitución o en los instrumentos internacionales no existe la obligación de reconocer legalmente las candidaturas independientes o no partidarias. De lo anterior se colige que, en el ámbito federal, el derecho a ser votado es un derecho humano de base constitucional y configuración legal, lo que significa que compete al legislador ordinario regular las calidades, condiciones y requisitos exigibles para ejercer dicha prerrogativa. Por tanto, es constitucional y acorde con los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que excluye las candidaturas independientes o no partidarias, al establecer que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, pues no afecta el contenido esencial del derecho a ser votado, dado que se limita a establecer una condición legal, razonable y proporcional para ejercer el derecho de acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad.

¹⁶ Tesis de jurisprudencia 36/2002, de rubro “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE FILIACIÓN.”

¹⁷ Reforma publicada en el DOF de 9 de agosto de 2012.

ción de las legislaturas estatales de regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión, y se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos independientes a todos los cargos de elección popular; así como a que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se adicionara la normatividad concerniente a las candidaturas independientes (artículos 357 a 439), y que en el artículo 13 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación se legitime a los candidatos independientes para presentar los medios de impugnación previstos en dicho ordenamiento.¹⁸

Vale referir que, no obstante las modificaciones legales apuntadas, los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación que la Corte IDH consideró limitativos no sufrieron modificación alguna, lo cual, conforme a lo que hemos señalado, a nuestro parecer sí debió adecuarse estableciendo expresamente la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano en contra de la negativa de registro de una candidatura independiente, a fin de brindar mayor certeza y no depender de la interpretación judicial.

Conclusiones

A manera de corolario, puede afirmarse que en México, de la fecha en que la CIDH se pronunció sobre el Caso 10.180 (1991), al día de hoy, sin duda, se ha avanzado en cuanto a la tutela judicial de los derechos políticos, pues, por un lado, y de mayor calado, ya se ha reconocido que se trata de derechos fundamentales, y por otro, se ha creado una jurisdicción especializada en materia electoral, que permite a los ciudadanos impugnar actos y leyes que vulneren tales derechos.

En ese sentido, si bien el juicio de amparo es el medio de control constitucional creado en México para la protección de los derechos fundamentales, lo cierto es que debemos superar la concepción tradicional de que sólo este medio de control constitucional en todos los casos proteja tales derechos, y de ahí que sea la SCJN la única capacitada para hacerlo.

¹⁸ Reformas publicadas en el D.O.F. de 27 de diciembre de 2013 y 10 de febrero y 23 de mayo de 2014.

Es cierto que, en su momento, la decisión tomada por la SCJN en el Caso Castañeda en cuanto interpretó que, de conformidad con la Constitución federal, existía en nuestro país un sistema de justicia en materia electoral, conforme al cual, si la supuesta violación de un derecho fundamental se vinculaba con aspectos que atañen estrictamente al ámbito electoral, entonces no podía verificarse vía amparo, se puso en tela de juicio, ya que, según sostuvieron algunos de sus críticos, existía un vacío o laguna para la impugnación de leyes electorales por parte de los ciudadanos.

Ello no sólo se derivó del marco jurídico, sino además de que la propia SCJN había interpretado que el TEPJF no tenía facultades para *inaplicar* leyes electorales que fueran contrarias a la Constitución federal,¹⁹ por lo que, ante ese contexto, alegaron que debió considerarse el juicio de amparo como la única vía para impugnar la ley electoral, en defensa de los derechos políticos de Jorge Castañeda Gutman y, de ahí, admitir su procedencia.

No obstante, es evidente que esta propuesta obedecía más a esas circunstancias fácticas, que a una procedencia natural del amparo tratándose de leyes y actos electorales, si se atiende a dicho sistema de justicia electoral y a las causas de improcedencia del amparo establecidas en su ley reglamentaria.

¹⁹ Contradicción de tesis 2/2000-PL, fallada por el Tribunal en Pleno en sesión de 23 de mayo de 2002, por unanimidad de nueve votos. Dio lugar a las tesis de jurisprudencia números P/J. 25/2002, P/J. 23/2002 y P/J. 26/2002 de rubros: “LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”, “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.” y “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.”; sin embargo, las números 25/2006 y 26/2006 han quedado sin efecto por virtud de la reforma constitucional de noviembre de 2007, como lo estableció el Pleno al pronunciarse sobre la solicitud de modificación de jurisprudencia 2/2006-PL.

Esta interpretación, entre otros factores, en su momento llevó a que la Cámara de Origen (Senadores) propusiera la adición al artículo 99 constitucional, con la finalidad de *explicar* la facultad del Tribunal Electoral para decidir sobre la no aplicación de leyes electorales que vulneraran la Constitución, como quedó plasmado en la mencionada reforma constitucional de noviembre de 2007.

En todo caso, lo que podría sostenerse de *lege ferenda* era la conveniencia de establecer una vía para la impugnación de la legislación electoral por los ciudadanos, *dentro* del orden constitucional previsto para ese efecto, como ocurrió finalmente mediante la reforma de 2007 al citado artículo 99, al prever la facultad del TEPJF de no aplicar leyes que vulneren, entre otros, el derecho político a ser votado.

Estimamos, por tanto, que el criterio de la SCJN en el sentido de que, si la violación de los derechos políticos planteada en el amparo se deriva o vincula con actos y resoluciones electorales en concreto, entonces debe ser el órgano creado para tutelar los derechos político-electORALES el que ejerza el control constitucional a través de la vía correspondiente, en modo alguno significa que dicho tribunal *ceda* su competencia para conocer sobre la vulneración de derechos fundamentales, sino, por el contrario, se ajusta al orden constitucional que, se insiste, ha distinguido entre una y otra jurisdicción.

Lo relevante en todo caso es que, como señaló en su momento la CIDH en el Caso 10.180 y, posteriormente, lo reiteró la Corte IDH, al conocer del Caso Castañeda, se garantice por parte del Estado mexicano es la existencia de un mecanismo de defensa de los derechos políticos, que permita a los ciudadanos impugnar ante un tribunal autónomo, no sólo actos, sino también leyes, que pudieran violentarlos.

En ese sentido, como también lo indicó la Corte IDH en el mismo Caso Castañeda, conforme a la legislación nacional, el juicio de protección de los derechos político-electORALES es el que, en todo caso, debe garantizar la protección de tales derechos frente a las leyes electorales, como ya lo hacía tratándose de actos y resoluciones en la materia.

Así pues, aun cuando sin duda el marco jurídico aplicable es perfectible, sobre todo la legislación secundaria, para establecer clara y expresamente las hipótesis de procedencia del JDC, que permitan a los ciudadanos impugnar toda violación a los derechos políticos, como lo ordenó la Corte Interamericana, también es un hecho que, al órgano especializado (TEPJF) que toca consolidarse, por medio de sus decisiones, como un verdadero tribunal de control constitucional de los derechos políticos, pugnando siempre por un mayor alcance de dicha tutela, como ya lo está haciendo, según referimos, en los criterios últimos que ha emitido sobre la procedencia y alcance del *juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano*.

Fuentes consultadas

- CADH. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 1981. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 9 de agosto de 2013).
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1991. “Informe Núm. 8/91 CASO 10.180, MÉXICO, 22 de febrero”. Disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/90.91sp/Mexico10180.htm> (consultada el 9 de agosto de 2013).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 1996. “DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, de 22 de agosto. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996 (consultada el 9 de agosto de 2013).
- . 2007. “DECRETO que reforma los artículos 641, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, de 13 de noviembre. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007 (consultada el 9 de agosto de 2013).
- . 2008. “DECRETO que expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, de 14 de enero. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008 (consultada el 9 de agosto de 2013).
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Alfonso Herrera García. 2011. *El amparo electoral en México y España. Una perspectiva comparada*. México: TEPJF, Serie Temas Selectos de Derecho Electoral, 22.
- LGSMI. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf> (consultada el 9 de agosto de 2013).
- Sentencia SUP-JDC-494/2012. Actor: Omar Olvera de Luna. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JDC-494-2012.pdf> (consultada el 9 de agosto de 2013).
- . SUP-JDC-597/2012 y acumulados. Actores: Manuel Guillén Monzón y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal

- Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridicinal/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0597-2012.pdf (consultada el 9 de agosto de 2013).
- SUP-JDC-612/2012, SUP-JDC-624/2010, SUP-JDC-639/2012 y SUP-JDC-659/2010, acumulados. Actores: Manuel Jesús Clouthier Carrillo y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridicinal/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0612-2012.pdf (consultada el 9 de agosto de 2013).
- Tesis “DERECHOS POLITICOS. AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A” en *Seminario Judicial de la Federación* (71): 22. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/7/10/4622.htm> (consultada el 9 de agosto de 2013).
- 193250. 1999. “REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESODECREACIÓN.PROCEDEPORVIOLACIÓNADERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES”. *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Pleno* (X) (septiembre): 13. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/documentos/tesis/193/193250.pdf> (consultada el 9 de agosto de 2013).
- 206340. 1994. “DERECHOS POLÍTICOS. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LEYES DE CONTENIDO POLÍTICO ELECTORAL, SI LA CONTROVERSIA VERSA EXCLUSIVAMENTE SOBRE”. *Seminario Judicial de la Federación* (XIV) (octubre): 33. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/documentos/tesis/206/206340.pdf> (consultada el 9 de agosto de 2013).
- 232972. “DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACIÓN A (PRESIDENTES MUNICIPALES SUSPENSIÓN”. *Seminario Judicial de la Federación* (71): 23. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/documentos/tesis/232/232972.pdf> (consultada el 9 de agosto de 2013).
- 312210. “DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO EN CASO DE,” “DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO POR VIOLACIÓN DE”. *Seminario Judicial de la Federación* (XLV):1439. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/documentos/tesis/312/312210.pdf> (consultada el 9 de agosto de 2013).

- 326080. “AYUNTAMIENTOS, NO PUEDEN PEDIR AMPARO CUANDO TRATAN DE PROTEGER DERECHOS POLITICOS (DEMARCACION DE LIMITES)”. *Seminario Judicial de la Federación* (LXXIII): 1863. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/documentos/tesis/326/326080.pdf> (consultada el 9 de agosto de 2013).
- 328107. “DERECHOS POLITICOS, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LOS, AUNQUE SE PRIVE DE EMOLUMENTOS AL QUEJOSO”. *Seminario Judicial de la Federación* (LXIX): 4731. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/documentos/tesis/328/328107.pdf> (consultada el 9 de agosto de 2013).
- 336432. “DERECHOS POLÍTICOS, CONTRA ELLOS ES IMPROCEDENTE EL AMPARO”. *Seminario Judicial de la Federación* (XL): 2187. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/documentos/tesis/336/336432.pdf> (consultada el 9 de agosto de 2013).
- 1002222. 2011. “AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS2. Septiembre. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/documentos/tesis/1002/1002222.pdf> (consultada el 9 de agosto de 2013).
- P.I/2007. 2007. “SISTEMA CONSTITUCIONAL DE JUSTICIA EN MATERIA ELECTORAL.”, “DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CUANDO SU EJERCICIO INCIDA TOTALMENTE SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON EL PROCESO ELECTORAL, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, AUN CUANDO SE VINCULE CON LA VIOLACIÓN DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (XXV): 105.
- P.II/2007. 2007. “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA LEY ELECTORAL QUE NO PERMITE AL QUEJOSO CONTENDER COMO CANDIDATO INDEPENDIENTE EN LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (XXV): 103.
- P.III/2007 y P.IV/2007 de rubros. 2007. “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA

LA RESOLUCIÓN DE LA AUTORIDAD ELECTORAL QUE NIEGA AL QUEJOSO EL REGISTRO COMO CANDIDATO INDEPENDIENTE A LA ELECCIÓN PARA EL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (XXV): 101 y 5, respectivamente.

V. Caso 10.180 México CIDH, y el desarrollo de los derechos parlamentarios en México

Introducción

La invitación a reflexionar sobre la importancia de los derechos políticos en México y el avance que su reconocimiento ha tenido en el país a lo largo de las últimas tres décadas nos lleva a reflexionar acerca de la resolución emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1991, el Caso 10.180-México. En dicha resolución el Estado mexicano fue condenado como consecuencia de la falta de elementos de garantía para el ejercicio de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José.

La revisión del Caso 10.180 permite apuntar si desde entonces hasta nuestros días es posible emitir un juicio positivo sobre la evolución de los derechos políticos en México, es decir, si el periodo de poco más de los 20 años que han transcurrido desde 1991 a la fecha ha estado caracterizado por avances en las reglas aplicables a la vida política de nuestro país, de manera que, como consecuencia de estas reglas nuevas, contamos ahora con una mejor vida política, acorde con los elementos propios de un régimen democrático.

La problemática asociada a la formulación de la pregunta sobre el avance de los derechos políticos en México y las posibles variantes de las respuestas que sea posible ofrecer, creo que pueden ser diversas. Por ejemplo, es posible enfocar el tema desde una perspectiva institucional, que se interese por mostrar los beneficios logrados gracias a la creación de instituciones encargadas del quehacer político durante el periodo en estudio, en donde sería obligada la referencia al Instituto Federal Electoral (IFE) y a sus pares estatales, así como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y a sus homólogos de los estados. Es también posible, asimismo, la revisión de los avances conseguidos por la acción de los órganos jurisdiccionales o por los administrativos responsables de la aplicación de los ordenamientos en materia política, de manera que se muestren los avances democráticos que la acción benéfica de esas instituciones hayan aportado para nuestra incipiente democracia. O podría ser posible atender espacios o parcelas jurídicas que no hayan recibido suficiente atención, las cuales, se entendería, se encuentran de igual manera den-

tro del ámbito de los derechos políticos. Nos vamos a referir a esta última de las tres opciones o ejemplos mencionados. Esto es, nos proponemos presentar algunas reflexiones a partir de alguna de las perspectivas de análisis posible, en particular sobre cuestiones puntuales asociadas con el tema de los derechos políticos; pero lo haremos desde el enfoque del derecho parlamentario. Haremos mención de los avances o los desarrollos que ha tenido esta materia en nuestro sistema jurídico. Adicionalmente, presentaremos algunas consideraciones o cuestionamientos que pueden surgir a partir de la evolución o desarrollo que ha tenido el derecho parlamentario en nuestro medio.

El contenido de este ensayo se apoya particularmente en los actos normativos que han tenido lugar en este periodo, pero con una intensidad mayor en el año 2010, toda vez que en este año fueron emitidos dos reglamentos parlamentarios federales: el Reglamento del Senado de la República y el Reglamento de la Cámara de Diputados. Esta emisión nos permite proponer una tesis, que consiste en que la reciente emisión de los reglamentos del Congreso de la Unión tiene un significado de importancia mayor desde la perspectiva del Estado de derecho en México, porque permite que el Congreso de la Unión funcione mejor cuando las reglas son completas y ordenadas. Pero la emisión en estos ordenamientos, armónica y con pretensiones de completud de diversos asuntos jurídicos, entre ellos las de los derechos de los legisladores federales mexicanos, no solamente permite avanzar en el estudio de estos derechos políticos; podría llevarnos a preguntarnos si, además de que no sólo afecta la operación interna de los órganos que integran el Poder Legislativo federal mexicano, también puede llevar a replantear el posicionamiento constitucional de este órgano político.

Sin embargo, nos vamos a circunscribir propiamente a los derechos de los parlamentarios, es decir, a los derechos de los legisladores considerados en forma. A pesar de la importancia de la discusión sobre el cambio de ubicación del Congreso de la Unión en el sistema político mexicano, no podemos en este lugar hacer especial referencia al tema de la profunda transformación que reorientó el eje formal de operación desde el legislador individual hasta el grupo parlamentario, fenómeno ocurrido desde la reforma política de 1977, a la cual más tarde haremos mención. Aquí sólo consideraremos al legislador en lo individual y sus derechos reconocidos jurídicamente, pero no al posible cambio de posición constitucional o de legitimación del Congreso, que podría discutirse a partir de la creación de la figura jurídica de los grupos parlamentarios. Este

asunto tiene además, en nuestra opinión, características específicas que lo distinguen de la experiencia similar de las democracias parlamentarias europeas.¹

Por otra parte, es necesario puntualizar que en este ensayo nos referiremos con especial atención al Reglamento del Senado de la República, por considerar que su estructura y desarrollo normativos contienen una base muy sólida para el conocimiento de los derechos de los parlamentarios. Lo que aquí se afirme, sin embargo, también puede proceder, en lo general, para otros ordenamientos, como el propio Reglamento de la Cámara de Diputados o incluso para ordenamientos de las entidades federativas.²

Superación de una “asignatura pendiente” por el legislador parlamentario

La evolución del derecho parlamentario en México, y dentro del mismo la de los derechos de los parlamentarios, no es ajena a la regulación de la materia jurídica parlamentaria común a los países de la cultura occidental. De manera que la historia de, por ejemplo, los derechos denominados prerrogativas, consistentes en la inviolabilidad o la inmunidad parlamentarias, están vinculados con el surgimiento de los órganos de representación popular en la Europa medieval y, siglos más tarde, con la historia constitucional que en nuestra tierra comienza con la Constitución de Cádiz emitida en 1812. Sin embargo, en nuestro proceso de desarrollo democrático reciente, el punto de arranque de la modernización del derecho parlamentario en México se identifica con la reforma constitucional de 1977, conocida como la primera etapa de la reforma política.

A partir de la reforma de 1977 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se abrieron dos vertientes de modernización normativa en materia política, una fue la electoral y otra fue la parlamentaria. Desde entonces la primera de ellas ha tenido un amplio desarrollo en varios espacios,

¹ Un breve apunte sobre la transformación del sistema parlamentario y, en particular, del cambio de legitimación operado en el caso español, a partir de la creación de los grupos parlamentarios, puede encontrarse en Aranda (1998, 65 y ss).

² En el último caso, véase, por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, emitida el 30 de diciembre de 2011 la cual, por cierto, tiene forma y categoría de ley no de reglamento, como en los casos federales, pero regula, de manera análoga a los reglamentos federales, los derechos de los legisladores poblanos (Lorplegt 2011).

tanto en los aspectos institucionales, para llegar hasta la constitución del IFE y del TEPJF, como también en los aspectos normativos de los derechos. Esos fenómenos ocurridos primero en el ámbito federal se repitieron después en los espacios estatales de la federación. De manera que al día de hoy puede considerarse que se han ampliado los derechos electorales de los ciudadanos en forma significativa.

La segunda vertiente que también comenzó en 1977 fue la parlamentaria. Pero ésta, a diferencia de la electoral, no alcanzó el mismo nivel de desarrollo normativo ni institucional que había logrado la primera. Vale decir que no es que estuvieron ausentes elementos renovadores en el campo de la regulación de los órganos y del funcionamiento del Congreso de la Unión, porque los ha habido, e importantes, tales como, por ejemplo, la creación de la figura de los diputados y senadores electos por representación proporcional, o la de los grupos parlamentarios en las cámaras del Congreso de la Unión, o la creación de una facultad constitucional para regular al Congreso mediante la figura normativa de ley, entre otros temas más.

La crítica atiende a un significativo olvido del legislador parlamentario federal. Este olvido tuvo que ver con el hecho de que, de acuerdo con el mandato establecido en el artículo 70 constitucional, desde 1977, la ley que regularía al Congreso de la Unión se habría de ocupar de su estructura y funcionamiento, es decir, la regulación parlamentaria en ley habría de extender su manto regulador a la organización y al funcionamiento del Congreso. Sin embargo, como es de sobra conocido, la ley que dio por cumplida la disposición constitucional se limitó a los aspectos de organización o de estructura, y desatendió la regulación de los aspectos de funcionamiento, es decir, los temas correspondientes a los procedimientos. Ésta fue una asignatura pendiente que le quedó al legislador parlamentario federal, que no fue atendida sino hasta 2010. La emisión de los reglamentos que cubrió la importante laguna parlamentaria generada desde fines de la década de los ochenta no sólo reguló el funcionamiento parlamentario sino que, al mismo tiempo, incorporó la regulación ordenada de los derechos de los legisladores federales, con la intención de abarcarlos todos.

En efecto, el 4 de junio de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Reglamento del Senado de la República y el 24 de diciembre del mismo año el correlativo Reglamento de la Cámara de Diputados. Cabe mencionar que la emisión de estos ordenamientos había sido preparada con anticipación desde 2004. En ese año, se había incorporado una modificación al artículo 3.1 de la Ley Orgánica del Congreso (LOC), en el cual se hace mención

al conjunto de ordenamientos que regulan la organización y el funcionamiento de los órganos parlamentarios federales. La modificación consistió en una sustitución de la expresión “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, ordenamiento que en esa época estaba vigente a pesar de haber sido expedido en el lejano año de 1934, y que seguía siendo contemplado como un ordenamiento de importancia mayor, porque regulaba tanto la organización como el funcionamiento del Congreso Federal. En su lugar fue incorporada la expresión “reglamentos y acuerdos de cada una de ellas (es decir, de las Cámaras del Congreso de la Unión)”. Con esta acción de reforma legislativa, el legislador parlamentario federal contempló en este artículo de la LOC a otros ordenamientos para el ámbito parlamentario, que tendrían la forma y calidad de reglamentos, los cuales, se entendió, habrían de colmar la laguna creada por el emisor de la LOC, quien sólo había regulado la organización del Congreso pero no los procedimientos.

Esta reforma legal constituyó el antecedente y sustento formal en el ámbito legal, para que, en 2010, fueran emitidos los reglamentos parlamentarios referidos. Pero la historia no acabó allí, porque no fue sino hasta un año más tarde, en 2011, cuando el legislador constitucional emitió un decreto reformatorio de la Carta Magna, publicado en el DOF el 17 de agosto de 2011, mediante el cual se incorporaron reglas procedimentales a los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución, que el fundamento constitucional a los reglamentos parlamentarios encontró acomodo, pues la disposición constitucional reformada incluyó las referencias expresas a “los reglamentos respectivos” de cada una de las cámaras, y suprimió concomitantemente las inútiles menciones al reglamento de debates de los mencionados artículos 71 y 72, que, en realidad, se referían al Reglamento de 1934.

Éste es el contexto en que se sitúa este ensayo sobre los derechos de los parlamentarios.

Reglamento del Senado y el estatuto de senadores

La regulación del estatuto de los senadores constituye un importante acierto, en cuanto a su regulación en el Reglamento del Senado, porque ahora existe un marco jurídico específico de derechos, obligaciones y prerrogativas de legisladores.

El catálogo de temas que el Reglamento del Senado incluye en el rubro “estatuto de senador” es importante: inmunidades, derechos y obligaciones, licencias,

suplencias y vacantes, impedimentos e incompatibilidades, y régimen de responsabilidades y disciplina parlamentaria. No es éste el lugar para un análisis detallado de cada uno de estos conceptos y su regulación lograda en el Reglamento, aunque sin duda el contenido del estatuto aporta elementos para su estudio y análisis crítico. Sin embargo, importa detenerse en el propio problema de la regulación de estos elementos jurídicos en un reglamento parlamentario.

Possible ubicación equivocada de las reglas sobre el estatuto de los senadores

Puede entenderse que los derechos y las obligaciones de sujetos de derecho, y particularmente de órganos públicos, son elementos normativos cuya regulación corresponde a un tipo de ordenamiento que sea expedido con las formalidades propias de las leyes, siguiendo las reglas procedimentales propias de un procedimiento bicameral. Y esto se encuentra detrás de la expedición de los reglamentos parlamentarios federales como un asunto problemático. La duda sobre la correcta localización de derechos y obligaciones de los legisladores en el tipo de ordenamiento expedido, es decir, los reglamentos parlamentarios, se apoya precisamente en el hecho mismo de que la regulación del estatuto de senadores se efectuó en un ordenamiento que carece de la forma jurídica de ley. ¿Por qué puede considerarse que el contenido del estatuto es propio de una ley y no de un reglamento? Porque los contenidos normativos de los órganos públicos suelen ser materia de leyes formales, pues contienen el otorgamiento de poderes que son, a su vez, punto de inicio para obligaciones y responsabilidades de los ciudadanos, de particulares. Además, la propia Constitución así lo fija en su artículo 70, al menos en la vertiente de los derechos asociados a los actos del procedimiento parlamentario, si seguimos una interpretación organicista del Congreso de la Unión. En este punto, lo menos que cabe afirmar es que no existe suficiente claridad conceptual sobre la ubicación jerárquica del Reglamento del Senado y la LOC frente a la Constitución. Apuntaremos además que dos ministros de la SCJN ya se habían pronunciado antes de su toma de posesión como ministros, en sendos textos académicos, acerca de la necesidad jurídica de regular el estatuto de los legisladores en ordenamientos con forma de ley, y habían rechazado la posibilidad de regular estos temas en reglamentos (Cossío 2008, 121 y ss).

Ciertamente puede plantearse el contraargumento de que el Reglamento del Senado fue emitido por un órgano de representación popular, el propio Senado,

y que, por ello, ya podría considerarse subsanada la objeción señalada. Sin embargo, las características que en el orden jurídico mexicano han adquirido los reglamentos parlamentarios, si bien ahora establecidos en los artículos 71 y 72 de la Constitución, no tienen técnicamente el rango de ley, aunque tampoco su naturaleza parece asimilarlos a los reglamentos administrativos, que están sujetos a principios constitucionales específicos, como la jerarquía o la reserva de ley, los cuales, en nuestra opinión, no pueden ser extrapolados con simpleza a la parcela jurídica parlamentaria. Un argumento para sostener, en todo caso, la diferencia entre ley parlamentaria y reglamento parlamentario se apoya en que los órganos competentes para emitir los reglamentos son precisamente las cámaras del Congreso de la Unión de manera separada, sin seguir el procedimiento constitucional para emitir ordenamientos con forma y rango de ley, mientras que los reglamentos son competencia separada de cada una de las cámaras del Congreso federal, de manera que la validez de estos últimos se colma con la actuación de una sola de estas cámaras, dependiendo del ordenamiento de que se trate, mientras que la de la ley sólo se cumple si ambas cámaras intervienen.

Derechos de los legisladores como derechos políticos

La cercanía conceptual de los derechos parlamentarios y los derechos electorales nos lleva a una consideración que creemos debe ser abordada de manera previa al tema del desarrollo de los derechos parlamentarios. Se trata de identificar la naturaleza de los derechos parlamentarios. Por ello, haremos referencia primero a este tema para luego tratar el de su desarrollo en México.

¿Qué clase de derechos son los derechos de los parlamentarios? Para proponer una respuesta a la pregunta sobre el tipo de derechos de los legisladores, nos parece adecuado invocar una teoría sólida sobre el significado del término “derechos”. La teoría de Hans Kelsen nos parece apropiada para ello. Kelsen defiende la existencia de cinco sentidos del término “derechos subjetivos”: el primero, como derecho reflejo de una obligación, constituye la visión tradicional del término “derecho subjetivo”. El segundo sentido, como derecho privado, consiste en “el poder jurídico de participar en la producción de la norma jurídica mediante la cual se ordena la sanción prevista para el incumplimiento, es decir, cuando el orden jurídico confiere al titular del derecho subjetivo un poder jurídico para reclamar, mediante una acción, por el incumplimiento de la obligación”. A este tipo de derecho subjetivo, Kelsen lo denomina derecho subjetivo

en sentido técnico. El tercer sentido, como derecho político, que será el sentido con mayor importancia para nosotros, también es un poder jurídico mediante el cual un individuo tiene el poder de “participar directa o indirectamente en la producción del orden jurídico, en el que se expresa la ‘voluntad estatal’”. El cuarto sentido se entiende como derecho o libertad fundamental, establecido desde la propia constitución, “para participar en la producción de la norma mediante la cual se quita validez, sea en general (esto es, para todos los casos), o sólo individualmente a la ley constitucional que lesiona la igualdad o libertad garantizadas”. El quinto sentido de derecho subjetivo apunta a una permisión positiva administrativa, en el sentido en que, por ejemplo, una licencia administrativa otorga una permisión o poder jurídico para efectuar determinados negocios jurídicos (Kelsen 1995, 138 y ss). Debe precisarse que en cuatro de los cinco sentidos, los últimos cuatro, Kelsen califica los derechos, al mismo tiempo, como constitutivos de “poderes jurídicos o facultades”.

De los cinco sentidos del término “derechos” establecidos en la teoría señalada en el párrafo anterior, parece que podemos extraer importantes inferencias de ellos para comprender de mejor manera el uso del término “derechos de los parlamentarios”. Puede puntualizarse aquí que el estudio de los derechos políticos en México con frecuencia ha estado asociado —o incluso limitado— a los asuntos electorales, o bien, se sostiene que éstos constituyen la centralidad de los derechos políticos.³ Sin demérito de la reconocida importancia de los derechos electorales,⁴ es correcto afirmar que la categoría de derechos electorales no agota también la categoría de derechos políticos, puesto que si bien es posible sostener que los derechos electorales caben en la clase de los derechos políticos, no puede decirse, en cambio, que los derechos electorales cubran la totalidad de la clase de los derechos políticos.

³ Véase, por ejemplo, la siguiente afirmación: “el derecho de participación es el derecho político por excelencia, los demás derechos políticos pueden considerarse concretizaciones o modalidades de este derecho general”, en la reciente obra del profesor Héctor Fix-Fierro (Fix-Fierro 2006, 33). Consecuente con su afirmación, la obra de Fix-Fierro concentra su estudio en los derechos electorales, sin pretensión de extender su mirada a otra clase de derechos políticos.

⁴ La siguiente expresión del maestro vienes Kelsen es enfática sobre esto: “en una democracia indirecta (representativa) el derecho político fundamental es el de votar”. Véase Kelsen (1988, 103).

Es innegable que el sentido asignado por Kelsen al término derecho político, en una de sus variantes, expresamente alude a un poder jurídico cuyo titular es el integrante de una asamblea de representación popular. En efecto, Kelsen establece una variante de derecho político, la que puede llamarse indirecta, al sostener que

existe un derecho subjetivo de los electores, que configuran un círculo más o menos grande, a saber, el derecho al voto, y una variante diversa, la variante de derechos políticos directa, cuando afirma que además hay un derecho subjetivo de los electos —relativamente menos en número—, es decir, el derecho de participar en las actividades parlamentarias, tomando la palabra y votando, se trata de derechos políticos (Kelsen 1988, 151).

La variante de derecho político que constituye un derecho de participar en actividades parlamentarias podemos entenderla como los derechos que se encuentran en el espacio de acción de los legisladores o parlamentarios, que podría decirse que se actualizan mediante la realización de actos jurídicos parlamentarios, de los que el maestro de Viena señala sólo dos, el de deliberar y el de votar, los cuales son como ejemplos únicamente de derechos políticos no electorales, y más en concreto, ejemplos de derechos políticos-parlamentarios. Por otra parte, esta tesis de los derechos políticos de los electos, que están en la teoría kelseniana asociados a la función legislativa, puede claramente ser referida a toda actividad parlamentaria, es decir, también a las actividades mediante las cuales se cumple la función de control y la de representación, y no sólo a la actividad que actualiza la función legislativa.

De lo anterior podría admitirse que, conforme al profesor vienes, dos de los derechos subjetivos que reconoce en su teoría, y a los cuales denomina derechos políticos, pueden dar cabida a lo que la legislación reconoce como derechos de los legisladores o derechos parlamentarios.

Es importante señalar que la tipología kelseniana de derechos, particularmente la que denominamos cuarta variante, que contiene el poder otorgado por el derecho de participar en la creación de la norma que haría inválida una ley por razones de inconstitucionalidad, puede ser calificada también como derecho político. Esto es así, lo estimamos, porque si un derecho político se define como el poder de participar en la voluntad estatal expresada en leyes, esa participación puede entenderse tanto en sentido positivo o de creación, con los ejemplos dados sobre derechos de iniciativa o de participación en el debate

parlamentario, pero también en sentido negativo, que se actualizaría en la suspensión de leyes mediante su invalidación. En este segundo punto, el poder de emprender una acción de inconstitucionalidad otorgado a una porción de legisladores para iniciar un acto de invalidación de leyes ante la Suprema Corte de Justicia es también un derecho político en este cuarto sentido kelseniano, pero aquí un derecho político parlamentario.

¿Los derechos de los legisladores contenidos en el Reglamento del Senado constituyen un avance?

Como se ha comentado, el Reglamento del Senado cubre una importante laguna normativa que existía a partir de la reforma constitucional de 1977, pues había dejado pendiente la regulación de los procedimientos parlamentarios. Sin embargo, el legislador emisor del Reglamento el Senado amplió su mirada para regular varios asuntos de importancia, cuatro en concreto. Conforme a una terminología interesante, los legisladores en lo personal son calificados de órganos individuales.⁵

El tema de los derechos de los parlamentarios es considerado en primer lugar en el título del estatuto, sin embargo, también es necesario considerar los aspectos de procedimientos parlamentarios, como luego se verá.

Como anticipamos, el Reglamento del Senado se ha construido sobre una arquitectura normativa que podemos identificar en cuatro partes principales, las cuales no son necesariamente coincidentes con los títulos en que se divide este ordenamiento. La primera regimienta el denominado *estatuto de las senadoras y los senadores*. Ésta tema es objeto de revisión y de reflexiones en este ensayo. En este momento sólo apuntamos que la doctrina suele otorgarle el nombre de “estatuto de legislador” a un conjunto de reglas jurídicas de las cuales podemos decir que “construyen” jurídicamente a un legislador, senador o diputado, y que se hacen explícitos o se desarrollan en derechos, prerrogativas, facultades, deberes u obligaciones.

La segunda parte de este Reglamento desarrolla normas que completan la *regulación de los órganos parlamentarios* de la Cámara Alta. Se entiende que

⁵ El término es de José Ramón Cossío, quien denomina a los legisladores “órganos primarios o simples” para diferenciarlos de los “órganos secundarios o complejos”, los cuales están integrados solamente por los primarios. Véase Cossío (2008, 121 y ss).

son reglas complementarias porque, como puede entenderse, agregan disposiciones a las que en esta materia contiene la Ley Orgánica del Congreso, precisamente en cuanto a regulación de los órganos del Congreso de la Unión.

La tercera parte de la estructura normativa del Congreso es particularmente importante por su innovadora acción. Se trata de la regulación de *los procedimientos parlamentarios*, los cuales son regulados por el Reglamento en dos grandes tipos: el procedimiento legislativo y los procedimientos especiales. Ya habíamos mencionado que la regulación de los procedimientos parlamentarios fue ordenada desde 1977, cuando fue reformado el artículo 70 constitucional, entre varios más, todos ellos constitutivos de la que se llamado desde entonces la “reforma política”. En acatamiento del mandato constitucional, el Congreso de la Unión expidió la primera Ley Orgánica del Congreso en 1979, que, como dijimos, se limitó a regular los asuntos de organización congresional. La ley vigente, expedida en 1999 y que abrogó la de 1979, conservó los estrechos límites orgánicos que habían sido marcados desde dos décadas antes. Los asuntos de procedimiento, en estos años, y hasta la emisión de los reglamentos en 2010, fueron dejadas tanto al Reglamento del Congreso, de 1934, como a distintos acuerdos expedidos por cada una de las cámaras integrantes del Congreso de la Unión, que regulaban aspectos más bien puntuales, pero no los procedimientos parlamentarios de manera global o completa. Como ha quedado claro, prácticamente pasaron más de tres décadas para que fuera cumplida la disposición constitucional de regulación de los procedimientos parlamentarios, porque el mandato no fue satisfecho sino hasta el 2010. Ya dijimos que el mandato constitucional se cumplió no en los términos en que se encuentra dispuesto por el artículo 70 de la Carta Magna, que refiere a una ley reguladora del funcionamiento —junto a la organización— del Congreso, sino en ordenamientos con forma de reglamentos parlamentarios. La situación de falta constitucional en que se encontraba el Reglamento podría considerarse ahora, en nuestra opinión, salvada, habida cuenta de la reforma constitucional a los artículos 71 y 72 de la Carta Magna, en los cuales se ha introducido la referencia expresa a “los reglamentos de la ley del Congreso”, si bien, la expresión del artículo 70 (una ley regulará la estructura y funcionamiento del Congreso) continúa vigente.

La cuarta parte del Reglamento del Senado contiene disposiciones referidas a los servicios de apoyo de carácter administrativo y técnico para el trabajo eficaz de los senadores, por ejemplo, el tema de comunicación social o los instrumentos

de difusión del trabajo parlamentarios, como la *Gaceta del Senado* o el *Diario de Debates*. Estos temas, en principio, no ameritan mayor comentario.

Esta descripción breve de los contenidos del Reglamento del Senado, en donde ha quedado ubicada la regulación sobre el estatuto de los senadores, nos permite conocer la visión del legislador sobre la normatividad parlamentaria en materia de derechos parlamentarios. Al hacerlo, podremos contrastarla con la perspectiva dogmática sobre el tema del estatuto de legislador, es decir apuntar a los avances que esta materia ha tenido en las últimas décadas.

Regulación de los derechos de los parlamentarios en el Reglamento del Senado

En este contexto, queda claro que es necesario averiguar la manera concreta en la cual el legislador ha regulado los derechos de los senadores, o dicho de otra manera, al regular el *estatuto de senador* ¿qué entendió el legislador por “derechos parlamentarios”? El mencionado *estatuto del senador* es el contenido del Título Segundo del Reglamento del Senado, título que está dividido, a su vez, en cinco temas o capítulos: la inmunidad parlamentaria; los derechos y las obligaciones del senador; las licencias, las suplencias y las vacantes; los impedimentos y las incompatibilidades, y, por último, el régimen de responsabilidades y la disciplina parlamentaria.

La revisión de los cinco temas nos permite concluir que solamente el contenido de los tres primeros capítulos puede ser objeto de consideración como “derechos parlamentarios”. Esto es así en función de que los impedimentos e incompatibilidades, que son el contenido del Capítulo Cuarto de este Título, constituyen obligaciones de “no hacer”, pero obligaciones a cargo de los senadores como es el caso de no desempeñar otra comisión o empleo (artículo 18, de conformidad con el artículo 62 constitucional) o el deber negativo de no intervenir en asuntos en los que se presenten conflictos de interés (artículo 19 del Reglamento). A su vez, el Capítulo Quinto al fijar el régimen de responsabilidades y la disciplina parlamentaria es claro que soporta su contenido en otras obligaciones a cargo de los senadores.

Si revisamos por el orden establecido por el legislador parlamentario, el Capítulo Primero regula la inmunidad parlamentaria. Ésta se considera técnicamente un derecho de un legislador, cuyo contenido es un poder ante otros sujetos u órganos competentes del Estado quienes tienen a su vez, la obligación de “no hacer”, derecho que, por ello, se suele clasificar o calificar como prerrogativa;

por ejemplo, la prerrogativa de un legislador de no ser sometido a juicio penal a menos de que previamente se le haya retirado una protección procesal.

El contenido del Capítulo Segundo son los derechos y las obligaciones de los senadores, como su propio nombre lo anuncia: “De los derechos y de las obligaciones”, integrado por los artículos 8, 9 y 10. Excluyendo las obligaciones, reguladas por el artículo 10, los derechos se encuentran en los artículos 8 y 9, en los siguientes términos:

Artículo 8

1. Son derechos de los senadores:
 - I. Presentar iniciativas de ley o de decreto ante la Cámara de Diputados, el Senado o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión;
 - II. Presentar proposiciones ante el Senado o la Comisión Permanente;
 - III. Participar en las sesiones, reuniones, debates, discusiones, votaciones y cualquier otro evento o reunión para los que están facultados, que se realizan en el Pleno, las Comisiones, los Comités y los demás órganos del Senado; así como presentar excitativas, mociones, solicitudes, propuestas y votos particulares;
 - IV. Formar parte de un grupo parlamentario;
 - V. Elegir y ser electos para integrar los órganos del Senado o la Comisión Permanente, así como de aquellos otros establecidos conforme a la Constitución y las leyes;
 - VI. Ser electos o designados para participar en delegaciones, foros, consultas, reuniones y ceremonias de carácter oficial, en el país o en el extranjero;
 - VII. Solicitar, por sí mismos o por conducto del órgano legislativo competente, a las autoridades y entidades de orden público, la información necesaria para el adecuado desarrollo de la función legislativa;
 - VIII. Solicitar y recibir información de las instancias administrativas, parlamentarias y de investigación del Senado;
 - IX. Solicitar a la Mesa el apoyo en materia de comunicación social, conforme a la disponibilidad presupuestal, para la difusión de sus actividades oficiales de carácter legislativo;
 - X. Promover ante las instancias competentes la atención de peticiones y solicitudes de gestiones que se les formulan de acuerdo a la representación que ostentan;
 - XI. Contar con una identificación oficial que acredite el cargo;

- XII. Disponer de los recursos económicos, humanos, materiales, tecnológicos y de información que les sean asignados conforme a la disponibilidad presupuestal para desempeñar con dignidad y eficiencia su cargo;
 - XIII. Solicitar y, en su caso, obtener licencia cuando así lo requiera, para separarse temporalmente del ejercicio de su cargo; y
 - XIV. Los demás que establezcan la Constitución y las leyes.
2. En términos del artículo 4 de la Constitución, las senadoras y los senadores participan en la integración de los órganos del Senado bajo el principio de igualdad. Al efecto, los órganos responsables y los grupos parlamentarios cuidan que las propuestas para la integración de las instancias de trabajo legislativo y parlamentario reflejen, en la medida de lo posible, la proporcionalidad de género en la composición del Senado, además de la representatividad de los grupos parlamentarios.

Artículo 9

1. Los senadores reciben periódicamente la dieta que se aprueba en el presupuesto correspondiente. Dicha dieta y las demás prestaciones a que tengan derecho son iguales para todos los senadores.
2. Conforme a la disponibilidad presupuestal y a los acuerdos de los órganos competentes, todos los senadores pueden recibir recursos adicionales para servicios de asesoría, gestoría u otros inherentes a sus funciones. En su caso, dichos recursos serán proporcionados en igualdad de condiciones.

El Capítulo Tercero también contiene derechos. Éste regula las licencias, las suplencias y las vacantes. Las licencias son un derecho de un senador titular en funciones cuya petición genera al mismo tiempo la obligación a cargo del Pleno del Senado o de la Comisión Permanente de otorgar su anuencia, si se satisfacen los requisitos y causales establecidas por el artículo 13 del Reglamento. También genera la obligación diversa, a cargo del presidente de la mesa, de llamar al suplente para que asuma el cargo de senador por el otorgamiento de licencia al propietario. Adicionalmente, el senador con licencia, al otorgársela, adquiere el derecho de regresar a ocupar su escaño para lo cual lo ha de notificar al presidente de la mesa por escrito. En cuanto al tema de las vacantes, hay que señalar que esta situación no es generadora de derechos sino de una obligación a cargo del presidente de la mesa, quien está obligado a declararla para que se proceda a cubrirla de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63 constitucional, el cual toma en cuenta el tipo de sistema de elección del escaño que resultó en vacancia.

¿Tipos de derechos de los parlamentarios?

Parece correcto sostener que algunos de los contenidos del artículo 8 están asociados de manera directa a la realización de actos jurídicos parlamentarios, los cuales, a su vez, expresan o dan contenido a las funciones parlamentarias. Por ejemplo, la presentación de iniciativas o de proposiciones o de excitativas, o la participación en debates o en votaciones, son claramente contenidos jurídicos ligados a la realización de actos jurídico-parlamentarios que pueden ser referidas ya sea a la función legislativa, a la de control o a la de representación.

Sin embargo, otras fracciones describen elementos normativos no directamente engarzados a la realización de un acto jurídico-parlamentario, pero sí pueden estarlo, desde luego, de manera indirecta. Es el caso, por ejemplo, del contenido de la fracción XII, que establece el derecho de los senadores para *disponer de los recursos económicos, humanos, materiales, tecnológicos y de información que les sean asignados conforme a la disponibilidad presupuestal para desempeñar con dignidad y eficiencia su cargo*. En nuestra opinión, este poder jurídico para disponer de los recursos allí descritos puede estar asociado con cualquiera de las funciones parlamentarias, pero, si bien no forma parte necesariamente de un procedimiento parlamentario como el legislativo, sí se requiere para que un senador pueda ejecutar sus funciones en forma adecuada. Es decir, nos parece que el ejercicio de algunos de los derechos del artículo 8 sí forman parte de un procedimiento parlamentario y otros no, e incluso, algunos de estos últimos parecería que contienen una especie de “derecho subjetivo”, es decir derecho a una contraprestación, como es el caso del contenido en la fracción VII, que señala el derecho de “*solicitar, por sí mismos o por conducto del órgano legislativo competente, a las autoridades y entidades de orden público, la información necesaria para el adecuado desarrollo de la función legislativa*”. Si bien entender este derecho como un poder para pedir de otra persona algo, como información en el caso, podría llegar a entenderse como un derecho subjetivo, no resulta fácil admitirlo así, como asociada a una obligación real por parte de los sujetos a quienes se les solicita información, es decir como contraprestación.

Tomando en cuenta esta diversidad de contenidos, podrían distinguirse dos tipos de derechos. El primer tipo se refiere a los derechos de los senadores de participar en la realización de actos asociados a los procedimientos parlamentarios mediante los cuales se realizan las funciones parlamentarias, tales como la legislativa, la de control o la de representación. Son derechos “de acción” o para actuar.

El segundo tipo de derechos no se encuentra asociado directamente con la ejecución de actos parlamentarios que integran los procedimientos, como ocurre en el caso del primer tipo, sino que su función o efecto consiste en establecer condiciones para que un senador esté en posición de realizar sus funciones, pero en el sentido de ser un sujeto u órgano de derecho, esto es constituirse en un jugador parlamentario. Son derechos para “ser”, a diferencia de los primeros. Ahora bien, en términos de la teoría parlamentaria que distingue las prerrogativas de los derechos, parece conveniente conservar esta diferencia conceptual, sin desconocer, como lo afirma Cossío, que las prerrogativas también son derechos de los legisladores, pero de una clase específica, de manera que la inmunidad y la inviolabilidad y el “fkuero parlamentario”, son derechos que reciben el nombre de prerrogativas (Cossío 2008, 131 y ss). El Reglamento regula la inmunidad en el artículo 6, la inviolabilidad se encuentra en el artículo 11 de la Ley del Congreso, la inmunidad en el artículo 13.1 de la misma ley, y ambos tienen sustento constitucional en los artículos 61 y 111 constitucionales. Considerando que las prerrogativas están también asociadas con la posición jurídica de los legisladores, esta clase de derechos forma parte del segundo tipo de derechos parlamentarios.

De esta manera, las fracciones I, II, III, VI, VII, VIII, IX, X y XII del artículo 8 contienen elementos jurídicos asociados con la realización de los procedimientos parlamentarios, tanto del procedimiento legislativo como de los procedimientos de control y de representación.⁶ Por otra parte, entendemos que las fracciones IV, V, XI y XIII contienen derechos asociados a la condición de senador, es decir, sin la existencia de éstos dicha categoría o condición o bien no existiría o bien podría verse limitada o disminuido su ejercicio.⁷ En esta

⁶ Las referidas fracciones establecen los siguientes derechos: de presentar iniciativas (fracción I); de presentar proposiciones (fracción II); de participar en sesiones, reuniones, debates, discusiones, votaciones y cualquier evento, así como de presentar excitativas, mociones, solicitudes, propuestas y votos particulares (fracción III); de participar en foros y reuniones y actos análogos (fracción VI); de solicitar información para su función legislativa (fracción VII); de solicitar información de instancias del propio Senado (fracción VIII); de solicitar apoyo para la difusión de actividades de representación (fracción IX); de promover actos de gestión (fracción X) y de disponer de recursos de distinta naturaleza para el ejercicio de su cargo (fracción XII).

⁷ A su vez, estas otras fracciones establecen otros derechos, como los de formar parte de un grupo parlamentario (fracción IV); de elegir y ser electos para integrar otros órganos, parlamentarios o no parlamentarios (fracción V); de contar con una identificación oficial que acredite el cargo (fracción XI), y de solicitar y obtener licencia (fracción XIII). Por cierto,

categoría estimamos que también se encuentra el derecho de un senador con licencia para reintegrarse a su cargo, en términos de lo dispuesto por el artículo 14.2 del Reglamento, toda vez que esta petición no está sometida a requisito alguno, salvo el que sea presentada la petición por escrito al presidente de la mesa directiva.⁸

El derecho a recibir una dieta y “demás prestaciones” como lo prescribe el artículo 9 del Reglamento sí constituye una contraprestación, en tanto que puede entenderse que todo senador es un servidor público y, por tanto, al tener esa condición y realizar una actividad asociada a una función pública, tiene derecho a recibir a cambio de ello dietas, sueldos y prestaciones, de conformidad con los artículos 127 y 5 constitucionales.

Como hemos dicho, el resto de contenidos del estatuto del senador son obligaciones, las cuales, a su vez, se ligan con las responsabilidades. De manera que las obligaciones penales, políticas, administrativas y civiles, que cubren el universo de los tipos de responsabilidades reguladas por el Título Cuarto de la Constitución y que se asocian a la condición de servidor público, así como las obligaciones que podrían calificarse como específicamente parlamentarias, hacen que su incumplimiento actualice las responsabilidades equivalentes, es decir, las responsabilidades penales, políticas, administrativas, civiles y parlamentarias.

Falta de claridad sobre la impugnabilidad de los derechos de los parlamentarios

Vinculada con el tema de estudio de la condición jurídica de los “derechos parlamentarios”, en su condición de derechos políticos diversos a los electorales,

habría que señalar que en el capítulo que regula las licencias, las suplencias y las vacantes tenemos tres cuestiones dignas de ser diferenciadas, porque mientras que las licencias son derechos del senador en funciones, las suplencias son derechos del senador suplente; pero las vacantes son realmente una situación jurídica que genera una obligación de los órganos parlamentarios, tanto del presidente de la mesa directiva (art. 16.a) como de los órganos electorales para cubrir dicha vacante (arts. 16.2 RS, y 63 constitucional).

⁸ El dispositivo mencionado establece que: “Para reincorporarse al ejercicio de las actividades legislativas, el senador con licencia lo informa por escrito al Presidente de la Mesa, quien toma la nota correspondiente, notifica al suplente para que cese en el ejercicio del cargo en la fecha que se indique y lo hace del conocimiento del Pleno, para los efectos legales conducentes.”

se encuentra la cuestión de que la delimitación tiene efectos en relación con su eventual defensa ante autoridades jurisdiccionales. Los temas referentes al otorgamiento —o la negación— de licencias, suplencias, vacantes, o asuntos referentes a la disciplina parlamentaria requerirían un estudio previo sobre los derechos político-parlamentarios como una categoría de derechos políticos.

El tema puede adquirir mayor significado si lo que se revisa es la posibilidad de ejercer *control judicial* sobre actos que afecten los derechos de los legisladores, o, en general, su estatuto.⁹ Esta cuestión, como habíamos apuntado, está ligada con la ubicación del Reglamento en el contexto del derecho parlamentario federal mexicano.

Consideraciones finales

Los textos o apuntes señalados sobre la regulación de los derechos de los parlamentarios en el ámbito federal mexicano son muestra de la evolución que esta materia ha tenido después de la emisión de la sentencia del Caso 10.180 que ha sido la causa de —o pretexto para— este análisis. Hemos querido mostrar la amplitud del concepto “derechos políticos” y la importancia que ha tenido en el campo del derecho parlamentario. Esperamos con ello contribuir al conocimiento de esta problemática.

El análisis sobre los derechos político-parlamentarios, por lo demás, abriga la esperanza de hacer avanzar los estudios de esta materia, para conocer seriamente el trabajo de los órganos de representación popular. El Congreso de la Unión y el estudio de la rama jurídica relacionada con él, esto es el Derecho parlamentario, en el medio jurídico no ha tenido mayor desarrollo. Puede ello ser resultado de la posición secundaria que por muy largos años tuvieron los órganos de representación popular en México, donde fueron una especie de instrumento al servicio de los intereses controlados desde la Presidencia de la República, que centralizaba el poder y coordinaba su ejercicio, operando, como alguna vez dijo el presidente López Portillo, como “fiel de la balanza” del sistema político mexicano. Sin embargo, la superación del presidencialismo con una democracia que estamos construyendo a partir de enormes esfuerzos

⁹ Para un breve acercamiento a los temas referentes a la categoría jurídica de los derechos parlamentarios y algunos problemas relativos a su defensa ante autoridad judicial, véase Raigosa (2001).

sociales y económicos ha tenido consecuencias muy benéficas —sin echar en el olvido las deficiencias que tenemos—, no sólo haciendo verdadera la credibilidad de las elecciones y el ejercicio del voto ciudadano, sino también al fortalecer el juego político entre las instituciones democráticas encarnadas en los órganos ejecutivo y legislativo, lo que, por lo demás, ha dado inicio a un juego de litigiosidad entre estas instituciones que se ha resuelto mediante la acción judicial de una nueva SCJN.

Pero este cambio real en el ejercicio del poder político, por el cual es verdad que actualmente los órganos legislativos de representación popular cuentan con una enorme influencia en la acción pública, no ha traído aparejado todavía el surgimiento de un interés académico sólido por abordar el estudio serio y a profundidad de la problemática del derecho parlamentario y de sus instituciones. Quizá se ha concentrado la atención de los iuspublicistas mexicanos en el gran giro jurídico que se ha venido operando en nuestro país desde la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación de 1994, que marca el inicio institucional de la justicia constitucional contemporánea en México, lo que ha tenido la natural consecuencia de concentrar el énfasis en la realización de estudios sobre la función jurisdiccional.¹⁰

Así, la escasez de dogmática parlamentaria abona este llamado para estudiar jurídicamente las instituciones parlamentarias. Pero también justifica, en buena medida, la mirada que se pretende en torno a la evolución de los derechos políticos en México, en esta perspectiva: de los derechos parlamentarios.

¹⁰ En el campo del Derecho parlamentario en México nos parece que no hemos logrado la construcción de doctrinas jurídicas sólidas. Hemos realizado descripciones de las normativas y las regulaciones aplicables a los órganos parlamentarios, pero no se han cumplido análisis rigurosos; en ocasiones nos hemos acercado demasiado a teorías o doctrinas extranjeras, particularmente las europeas, quizás porque contamos con instituciones jurídicas análogas en muy diversos aspectos a las de muchos países europeos, particularmente al caso español, de cuya cultura jurídica muchos hemos aprendido con enorme provecho. Pero quizás se echa en falta una “suficiente distancia” que permita ponderar la construcción de conceptos o su adecuado uso en un contexto diverso al europeo, tomando en cuenta que la historia y la posición constitucional de las instituciones públicas tienen rasgos propios, que a veces parecen no considerarse de manera suficiente, por ejemplo, en la condición de régimen presidencial o la forma federal de gobierno.

Fuentes consultadas

- Aranda Álvarez, Elviro. 1998. *Los actos parlamentarios y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Serie Cuadernos y Debates, 77.
- Cossío, José Ramón. 2008. *Los órganos del Senado de la República*. 2^a Ed. México: Senado de la República/ITAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Fix-Fierro, Héctor. 2006. *Los derechos políticos de los mexicanos*. Versión electrónica. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?I=2195> (consultada el 25 de septiembre de 2012).
- Kelsen, Hans. 1988. *Teoría general del Derecho y del Estado*. México: UNAM.
- . 1995. *Teoría pura del Derecho*. 8^a ed. México: Porrúa.
- Lorplegt. 2011. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. Disponible en http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=z8723&Itemid=7 (consultada el 07 de agosto de 2013).
- Raigosa, Luis. 2011. *El derecho electoral y el derecho parlamentario. Los límites de la competencia del TEPJF*. México: TEPJF, Colección Temas seleccionados de Derecho Electoral, 21.

VI. El difícil camino de la protección efectiva de los derechos políticos

*El champagne es la bebida que toma el proletariado, por conducto de sus legítimos representantes del partido comunista.**

Fe de erratas: Donde dice: “champagne es la bebida”, debe decir: “derecho a ser votado”.

Donde dice “proletariado”, debe decir. “ciudadanos”

Donde dice:” partido comunista”, debe decir: “partidos políticos”

José Roldán Xopa **

Planteamiento del problema

Desde la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el Caso 10.180-Méjico en 1991, han transcurrido diversos acontecimientos en la historia política de este país que superaron algunos de los problemas que fueron estimados, pero otros continúan y otros son novedosos.

El caso tiene un alto valor referencial, ya que permite conocer los problemas de efectividad de los derechos políticos en un momento en el que existía un sistema de partido dominante, los órganos electorales eran integrados desde el gobierno, los tribunales electorales tenían una jurisdicción limitada, entre otras cuestiones. El cambio político, el desarrollo de las instituciones electorales, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, el desarrollo de una jurisprudencia creciente en materia electoral, así como el incremento de precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y las reformas constitucionales de 2011 en materia de amparo y derechos humanos, son algunos de los elementos que se han hecho presentes e imprescindibles en cualquier recuento.

* La tomo de una anécdota contada por Don Ulises Schmill a propósito de la picaresca que, en el mundo diplomático, se contaba del comunismo.

** Profesor-investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Entre los elementos todavía vigentes se encuentra la improcedencia del amparo para reclamar la afectación directa de derechos políticos, que si bien ha sido sustituido por los medios de defensa de los derechos constitucionales ante la jurisdicción electoral, subsiste todavía el edificio procesal basado en el liberalismo originario que distingüía los derechos del hombre, de los derechos del ciudadano. Una distinción cuya justificación es ideológica sigue teniendo sus secuelas, particularmente en aquellos aspectos en los que los procedimientos jurisdiccionales electorales carecen de los alcances del amparo. En cuanto a los efectos generales o particulares de las sentencias de amparo, persisten con algunas variantes derivadas de la reforma constitucional de 2011.

A los anteriores problemas, ya clásicos, se agregan algunos nuevos. Con el cambio político los partidos políticos, principalmente los tres con más presencia (Partido Revolucionario Institucional [PRI], Partido Acción Nacional [PAN], Partido de la Revolución Democrática [PRD]), se alternan en la integración de los órganos de gobierno en condiciones de relativo equilibrio. En paralelo, se ha construido un sistema electoral que ha fortalecido a los partidos políticos convirtiéndolos no solamente en actores, por demás privilegiados, sino también en nuevos poderes que administran los derechos ciudadanos.

Ésta es una de las paradojas que pueden plantearse al tomar como referente el Caso 10.180. Éste tuvo como actor al PAN en un periodo en el que los partidos políticos de oposición reivindicaban los medios de acceder a la justicia desde una perspectiva de “usuarios” del sistema. Luego de estos años, los partidos son, por el contrario, también los demandados.

Lo anterior es uno de los aspectos por destacar en la presente colaboración. A juicio del autor, eso explica el modo específico en el que se ha construido la democracia y las limitaciones en su desempeño. Esto ha sido favorecido, además, por la construcción de una ideología sintetizada en la expresión “régimen de fortalecimiento de partidos” que ha sido acogida por los tribunales nacionales y por la Corte IDH.

La presencia de construcciones ideológicas es uno de los elementos que suele pasar inadvertido en el análisis de la argumentación jurisdiccional en la explicación y construcción de los derechos, en este caso, de los políticos. Casos paradigmáticos como el de las candidaturas independientes (Caso Castañeda, Clouthier y otros) o el de las restricciones a la libertad de contratación de los ciudadanos a tiempos en radio y televisión (Amparo de los Intelectuales), así como las dificultades para integrar a los órganos electorales (el Instituto Federal

Electoral, IFE) o su inestabilidad institucional, se explican por la privilegiada posición de los partidos en las decisiones públicas.

El Caso 10.180¹

El procedimiento fue iniciado ante la CIDH el 23 de octubre de 1987 por Eduardo Arias Aparicio, Luis Santos de la Garza, María Teresa García de Madero y Miguel Gómez Guerrero, diputados del Estado de Nuevo León por el Partido Acción Nacional, por considerar que la Ley Electoral estatal vulneraba los derechos políticos reconocidos por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Las cuestiones sobre las que se pronuncia la CIDH y que interesa destacar en este trabajo son las siguientes:

- 1) Las limitaciones que tiene el juicio de amparo para proteger eficazmente los derechos políticos ante la causal de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción VII,² de la Ley de la materia, y la reiterada interpretación de los tribunales federales, incluida la Suprema Corte, en el sentido de que es improcedente para proteger derechos políticos, y
- 2) Que las sentencias de amparo solamente se limitan a proteger a quienes promuevan ese medio de defensa, sin hacer declaraciones generales sobre leyes que afecten derechos humanos (Fórmula Otero).

A los anteriores reclamos, la Comisión Interamericana consideró:

[...] probado por parte de los reclamantes que en el sistema mexicano no procede el juicio de amparo cuando se trata de derechos políticos. Tanto la Tesis 128 invocada por éstos como la Tesis No. 127 citada por el Gobierno indican claramente que los derechos políticos no son susceptibles de protección por este medio, pues en el caso de este último, el lenguaje empleado ("Aun cuando se trate de derechos políticos...") está revelando la inaplicabilidad mencionada. La Comisión encuentra convincente también las pruebas proporcionadas por los

¹ La información proviene de (CIDH 1991).

² La fracción aludida establece la improcedencia "Contra las resoluciones y declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral".

reclamantes, referidas a sentencias de febrero y marzo de 1989 rechazando recursos de amparo en materia de derechos políticos, siendo procedente recordar que ellas han sido adoptadas en virtud de jurisprudencia pacífica en ese sentido desde la Ejecutoria dictada el 16 de diciembre de 1918 en el amparo en revisión promovido por los vecinos de Villa García, Nuevo León.

En consecuencia, la CIDH concluyó:

52. 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.

53. 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.

Derechos Políticos, ideología y protección judicial efectiva

Si bien en el Caso 10.180 se expresa una causal expresa en la Ley de Amparo (artículo 73, fracción VII), la improcedencia de este medio de defensa tiene su nacimiento previamente y su justificación es ideológica. En la resolución de la CIDH se refiere que el antecedente de la interpretación de los tribunales mexicanos data de 1918, y cuya base para la improcedencia es la diferencia entre derechos políticos y garantías individuales. En la Quinta Época se encuentra una profusa reiteración del criterio.

Los precedentes son del tenor siguiente:

DERECHOS POLITICOS

De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales aquellas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano; por lo que cualquiera infracción de un derecho político no puede remediararse por medio del juicio constitucional, supuesto que no constituye violación de una garantía individual (Tesis aislada 805849).

De los años 1930 a 1940 se toman la mayor parte de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que consolidan la idea de que los derechos políticos no son garantías individuales. Las razones explícitas de tal diferencia son las siguientes:

- 1) Las garantías individuales son aquellas que se ubican en los primeros 29 artículos entre los cuales no se encuentran los derechos políticos. (Tesis aislada 351294)
- 2) Las garantías corresponden a todas las personas, los derechos políticos corresponden solamente a los ciudadanos. (Tesis aislada 351294)
- 3) El amparo se instituyó para proteger violaciones de derecho que sean inherentes al hombre (civiles naturales), en su carácter de tal, no las violaciones a los derechos políticos, pues estos no constituyen una garantía individual (Tesis aislada 285727).³

Amerita destacar tal periodo, ya que es entonces cuando se construye una improcedencia por vía de la interpretación. El seguimiento de las diversas tesis jurisprudenciales y precedentes tiene en ese periodo su mayor número. Con posterioridad y luego de un notable paréntesis, se reitera tal criterio en los años setenta y en los ochenta, ya en la séptima y octava épocas la improcedencia del amparo se basa en la regla del artículo 73, fracción VIII (Tesis aislada).

La construcción argumentativa de los derechos políticos y las posibilidades de su garantía judicial es, por supuesto, llamativa, pero lo es más si se le da una lectura en clave histórica.

³ La publicación no menciona el nombre del ponente. En el mismo sentido [TA]; 5a. Época; Pleno; SJF; Tomo XXIV, 598.

En los argumentos de los tribunales hay razones de diverso calado: aquellas “topográficas” en las que la “naturaleza” de garantías individuales depende de la ubicación en la numeración del articulado (serían garantías individuales si estuviesen en los primeros 29). El argumento es el más pobre de todos y riñe con lo que la propia tradición jurisdiccional había sostenido en otras materias, tales como los derechos laborales o las garantías tributarias (se ubican en los artículos 31, fracción IV y 123).

La más interesante, para los fines de esta colaboración, es la distinción entre garantías individuales (derechos naturales, del hombre, derechos civiles, derechos patrimoniales) y derechos políticos. La escisión de los derechos tiene su raigambre en la concepción del contractualismo liberal, que distingue entre el estado natural y la sociedad política o civil. La revisión de los clásicos como Locke o Rousseau es útil para entender la distinción.

Para Locke, en el estado de naturaleza los hombres son libres para ordenar sus actos y disponer de sus propiedades dentro de los límites de la ley natural; éste es el terreno de los derechos naturales. En cambio, la sociedad política surge artificialmente a partir de

la renuncia de ese poder natural, entregándolo en manos de la comunidad para todos aquellos casos que no le impiden acudir a esa sociedad en demanda de protección para la defensa de la ley que ella estableció (Locke 1983, 64).

Consecuentemente, los derechos políticos se crean o se explican en la sociedad política y no en el estado natural. Al escindir las esferas sociales, los derechos políticos no son derechos naturales, sino derechos “artificiales” surgidos del contrato social, en el cual el hombre tiene la calidad de “ciudadano”.

Se trata, dice Rousseau, de “distinguir debidamente los derechos respectivos de los ciudadanos y del soberano y los deberes que tienen que cumplir los primeros en calidad de súbditos, del derecho que deben gozar como hombres” (Rousseau 1983, 67).

La formalización de la distinción tiene en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano uno de sus momentos estelares. El artículo II declara que los derechos naturales e imprescriptibles del hombre son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

La distinción liberal fue acogida en el pensamiento más ilustrado de la época. Por ejemplo, Rabasa en *La Constitución y la dictadura* acoge expresamente la distinción: el sufragio, dice, no es el sufragio derecho del hombre, sino derecho

y función política, garantía de la comunidad que se extiende sólo a los que tengan conocimiento para sentir responsabilidad de ejercerla (Rabasa 1982, 130).

Ideológicamente, la jurisprudencia mexicana hereda el pensamiento individualista del liberalismo y lo aplica procesalmente tomando como razón para impedir la justiciabilidad de los derechos políticos. Estos efectos procesales no necesariamente arrancan del pensamiento liberal; su origen tiene que buscarse en las razones políticas y estratégicas nativas que explicarían la autorrestricción de los jueces para inmiscuirse en la política.

Uno de los antecedentes —quizás el más notable en la historia judicial mexicana— es el conjunto de controversias que se presentan ante los tribunales a fines del siglo XIX sobre la cuestión de la “legitimidad de origen”. Los asuntos conocidos como “Amparo Morelos” y “León Guzmán”, paradigmáticos en la justicia federal, plantearon la validez de las decisiones tomadas por órganos legislativos cuya legitimidad en la integración era discutida. Tras concederse los amparos en los cuales los jueces consideraron que la integración era ilegítima, la Suprema Corte, acogiendo los argumentos de Vallarta, define la posición del Poder Judicial autorrestringiéndose para conocer de cuestiones políticas.

En un notable argumento, Vallarta sostiene:

Y para verlo así, con toda claridad, puedo preguntar ¿qué administración, qué justicia, qué paz, qué existencia, en fin, puede ser la de un Estado, la de una nación que nunca llegue a tener la seguridad de que son estables los funcionarios públicos? ¿y en un país tan trabajado como el nuestro por las revoluciones, que garantía se puede dar de que los amparos por ilegitimidad, no sean sino armas de que se valgan los partidos vencidos para derrocar a los vencedores? qué garantía puede haber de que la pasión política no se introduzca a este tribunal a dictar fallos que sólo la justicia debe inspirar? ... No, esencialmente anárquico, subversivo del orden social sería todo esto. Nuestra Constitución no sanciona, sino que por el contrario, reprueba en muchos textos esta subordinación de todos los poderes a la voluntad de la Corte, esas facultades ilimitadas de ésta para herir en el corazón a la autoridad a quien califique de ilegítima, ese sistema de confusión de los poderes públicos. Si la constitución de la república esto no hiciera, ello bastaría para reputarla disolvente del orden social (González 1993, 51).

El contexto en el que la Suprema Corte se autorrestinge lleva a entender que la inhibición es una actuación de autoprotección ante una situación en la

que la inestabilidad política amenazaba su propia integridad en cada intervención. El conocimiento de la historia de los amparos revela que, a pesar de haber sido concedidos, no pudieron ejecutarse y los funcionarios judiciales fueron perseguidos por los poderes locales.⁴ La Corte construye la doctrina de la no revisión en amparo de cuestiones sobre legitimidad de origen a partir de un contexto histórico. En otras palabras, la construcción jurídica obedece a la política.

¿La inhibición del Poder Judicial para conocer en amparo sobre violación de derechos políticos tiene una explicación política? La hipótesis es que así es.

Si se contextualiza el periodo en el que se da la mayor producción de tesis en las que el amparo se reafirma como improcedente (1920 a 1940), coincide con un periodo que en la historia nacional corresponde a la posrevolución, el caudillismo y la “consolidación institucional”.

Una buena parte de las sentencias de las que se derivan los precedentes se refieren a casos de destitución de funcionarios públicos. La imposibilidad de acudir al amparo provocaba que las diferencias se zanjaran por vía de hecho, por la política desnuda. Si el Poder Judicial no es árbitro de la política, el Congreso y el Ejecutivo emergen como los decisores de la conflictividad política. Existe una amplia bibliografía que ha analizado lo anterior y que explica cómo el Partido Nacional Revolucionario (PNR) surge en 1929 como alternativa para superar la inestabilidad caudillista posrevolucionaria y que se consolida en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, antecedente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de 1946.⁵

La construcción ideológica que distingue entre derechos del ciudadano y garantías individuales tiene el efecto de convertir el poder judicial en un ausente en el proceso político. Lo anterior propicia las condiciones de la etapa de consolidación institucional que crea el modelo de presidencialismo autoritario. (Cossío 2008, 48)

Cossío explica detalladamente las características del modelo de dominación del PNR en el que éste desempeñó una función caciquil. En 1928 se reformó el artículo 96 constitucional y se otorgó al presidente su nombramiento y al Senado su aprobación. En 1929 se renovó a la mayoría de los ministros de la Corte

⁴ Para mayor detalle, véase Roldán (1999, 96-100).

⁵ Pueden revisarse al efecto González (1993, 129 y ss) y Cossío (1996, 35).

en la dirección de que fuesen adherentes a las nuevas condiciones políticas (Cossío 2008, 29-32).

La exposición anterior tiene el propósito de justificar la necesaria relación entre construcciones jurídicas, ideologías, contextos históricos y las posiciones activistas o autorrestrictivas de los órganos judiciales. Esto servirá para el contraste entre los antecedentes que explican la dificultad de justiciabilidad de los derechos políticos y los problemas actuales.

Ideología jurisprudencial en los tiempos de la alternancia política

La modificación de las condiciones políticas del país, la terminación del partido único, la alternancia política de diversos partidos en el poder, se acompañó de diversas modificaciones normativas e institucionales. Ante la improcedencia del amparo como medio de control en materia electoral, se desarrollaron medios y una jurisdicción especializada, se dotó de autonomía del Poder Ejecutivo a los órganos electorales y se fortaleció el sistema de partidos.

En un escenario en el que se observan tres partidos grandes con relativo equilibrio y tendencias de votación más o menos constantes, el entramado constitucional y legal estableció posiciones cualificadas de los partidos políticos en las decisiones sobre sus propias reglas de juego. Lo anterior ha creado un nuevo *status quo*, Carlos Elizondo uno de los más lúcidos analistas, afirma que los partidos políticos se han acomodado a este nuevo entorno, han ganado con él y han optado por no confrontar los intereses. Los partidos, agrega, tienen sus propias rentas que defender provenientes del presupuesto público. (Elizondo 2011, 134). En este proceso en el que Zovatto encuadra la “tercera ola democratizadora” (Zovatto 2010), los partidos consolidan un régimen en el cual se fortalecen con medidas —en el nivel federal— tales como:

- 1) Designación de los consejeros electorales, por acuerdo de la mayoría calificada de la Cámara de Diputados y a propuesta de los grupos electorales.⁶
- 2) Aprobación de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por la mayoría calificada del Senado.

⁶ La reforma más importante data de 1996.

- 3) Designación por mayoría calificada de la Cámara de Diputados del Contralor del órgano electoral.
- 4) Participación de los grupos parlamentarios en las deliberaciones de los órganos electorales.
- 5) Financiamiento mayoritariamente público.
- 6) Exclusividad en el acceso a tiempos en radio y televisión, con exclusión de otros actores sociales.
- 7) Exclusión de candidaturas independientes (DOF 2012).
- 8) Legitimación activa para promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

En la aprobación de las reglas electorales y en integración de las instituciones administrativa y jurisdiccional tienen un papel cualificado. En las explicaciones clásicas del derecho, la heteronomía es un concepto que alude a la posición del creador y el destinatario de la norma: ejercicio de un querer ajeno; sin embargo, en el caso de las reglas electorales son los partidos los que aprueban su propia normatividad y deciden la integración de sus propios árbitros. Lo anterior genera diversas patologías en la regulación de la democracia: produce el fenómeno de la “captura” del regulador y de la regulación, lo que explica reglas que crean cotos de poder y de privilegios a los partidos y prácticas tales como la designación de consejeros electorales mediante cuotas; aprueban sus reglas presupuestales y los montos de su presupuesto, por ejemplo. La tercera ola ha caminado, en México, hacia el fortalecimiento de los partidos políticos como articuladores de una dominación gestionada por las élites, o quizás más claramente designadas, una nueva casta de políticos profesionales que controlan las burocracias partidarias.

En tal contexto del marco constitucional, y de actuación de los partidos y el discurso generado a su alrededor, los tribunales dan lugar, en sus sentencias, a nuevas ideologías funcionales para dicho contexto.

No es el propósito realizar un análisis que considere en ánimo sistemático la creación jurisprudencial de la SCJN o del TEPJF, que pudiera ser la base para hacer afirmaciones sobre la existencia y, en su caso, las características de una ideología judicial que pudiera identificarse en ciertos momentos o relacionarse con una determinada integración de tales órganos. El propósito, más modesto y en el ánimo que permea esta obra, es aprovechar casos emblemáticos con méritos para el análisis.

El tema de candidaturas independientes ha generado diversos litigios y sentencias sobre casos emblemáticos (Castañeda, Clouthier) que proporcionan un material rico para profundizar en el enfoque de ideologías que aquí interesa.⁷

El primer caso citado llegó a ser conocido por la Corte IDH y tiene un pronunciamiento que muestra todavía las consecuencias de la añeja interpretación que impide conocer en amparo las violaciones a derechos políticos:

131. Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e ineffectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana. En razón de ello, la Corte concluye que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.

Con anterioridad a la reforma constitucional de 2012 en la que se introduce explícitamente la posibilidad de candidaturas independientes, no se establecía de manera literal ni la inclusión, ni la exclusión de tales candidaturas (salvo la establecida en el artículo 116 para elecciones locales). La exclusividad de los partidos políticos para presentar candidatos se determina, todavía, en el artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

La situación anterior, en la que “literalmente” no se mencionan las candidaturas independientes o ciudadanas —pero existe la sola expresión de los derechos de los ciudadanos a ser votados y las prerrogativas de los partidos para postular candidatos—, propició la formación de un discurso judicial dominante que consideraba la imposibilidad constitucional de las candidaturas independientes.

⁷ Los temas resultan además hermanados, ya que varios litigios, el caso Castañeda para citar el más representativo, recogieron la imposibilidad de impugnar en amparo las limitaciones al derecho a ser votado que provocó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), se pronunciara en el sentido de que no existía un recurso eficaz de protección.

El aparente silencio constitucional dio lugar a un conjunto de interpretaciones constitucionales no consistentes, pero a fin de cuentas dominantes, lo que originó argumentos, más en un contexto de *justificación* que de *descubrimiento*, en el sentido de que sí es constitucional el monopolio de los partidos para postular candidatos.

Debe aclararse que en esta tendencia coincidieron tanto el Instituto Federal Electoral como el TEPJF, la SCJN y la Corte IDH, lo cual lo hace más interesante, no sólo porque la tendencia maximizó su peso como argumento de autoridad, sino porque se reafirmó en un contexto en el que constitucionalmente se había fortalecido el acento en los derechos humanos (reformas constitucionales de 2012 y el caso Radilla). La revisión del caso también permite detenernos en el modo en el que deciden tanto los tribunales nacionales como en el sistema interamericano.

Los argumentos de distintas decisiones del TEPJF y de la Corte, que sustentaron la inviabilidad de las candidaturas independientes, formaron un *corpus* de razones sobre las siguientes cuestiones:

- 1) Si el derecho a ser votado comprende el derecho a ser candidato o es un derecho distinto.
- 2) Si el derecho a ser candidato es un derecho de base constitucional y desarrollo legal.
- 3) Si es constitucional la exclusividad de los partidos políticos para presentar candidatos.
- 4) Si ser postulado por un partido político es una “calidad” exigible constitucionalmente al candidato.
- 5) Si para ser candidato ciudadano o independiente se requiere la satisfacción de diversas condiciones que tienen que ser necesariamente establecidas por la ley.

Las respuestas a anteriores cuestiones crearon un discurso que afirmó que la Constitución establecía un régimen de fortalecimiento de partidos que justificaba el monopolio para presentar candidaturas y la limitación de candidaturas independientes o ciudadanas.

El examen de las cuestiones anteriores y los argumentos contenidos en las decisiones judiciales se hará con el supuesto de que son ideológicos. Por tal razón, es importante dedicar algunas palabras para explicitar qué se entiende por ideología y por qué tal consideración es una apreciación analíticamente válida.

La relación entre ideología y derecho es de larga data y ha estado presente en distintas tradiciones intelectuales y académicas. En la tradición marxista, la ideología se conceptualizó como un *corpus* de ideas formado como una “falsa representación de la realidad”, ideas que se desvinculan de los procesos sociales que les dan origen y crean una “visión” intelectual de dominación. Es una falsa conciencia, una justificación de la dominación.⁸ El ejercicio del marxismo tiene una intención desmitificadora, una revelación de la dominación encubierta en las ilusiones y una pretensión autodeclarada de liberar y no interpretar el mundo.

La literatura anglosajona, particularmente la corriente de los *critical legal studies*, ha profundizado en el análisis de las ideologías como elementos determinantes —explícita o implícitamente— en las decisiones de los jueces. Las preferencias ideológicas, dice Duncan Kennedy, pueden ser obvias o difíciles de discernir, reconocidas o negadas, y conscientes, inconscientes o semiconscientes (Kennedy 2010, 35).

En las teorías de la interpretación judicial, sea en la interpretación en concreto o en abstracto, los jueces ejercen un poder discrecional en la calificación de los hechos, en la asignación de significado a los enunciados normativos. Al hacerlo, el intérprete, el decisor, elige entre principios metodológicos alternativos. “Dicha elección, dice Guastini, sólo puede sostenerse con argumentos *lato sensu* políticos” (Guastini 2007, 52). En este terreno, la ideología construye razones acerca de cómo debe resolver un juez. En la interpretación y argumentación constitucional, donde la decisión se da en contextos abiertos, escasamente vinculados a reglas, en los que los jueces no aplican el derecho sino que lo crean, es decir, construyen razones prescriptivas acerca de lo que deben hacer. Cognoscitivamente se ubican en la doctrina o ideología constitucional (Guastini 2007, 66).

La relación de las ideologías con la aplicación del derecho y, en particular con las decisiones electorales, ha sido expuesta entre nosotros por Santiago Nieto. Partiendo de la idea expuesta por Atienza de que ideología es “un sistema de ideas que guían la acción en el terreno social (en el campo de la acción práctica), al resolver, el operador “le imprime a su resolución algún tipo de

⁸ La elaboración de este enfoque se puede ver en *La ideología alemana* en la que critican a los filósofos alemanes (los jóvenes y viejos hegelianos y a Feuerbach, destacadamente), véase Marx y Engels (1980, 12-80).

concepción en torno al derecho” y agrega “no sólo es válido, sino también frecuentemente existen ideologías al momento de resolver los conflictos jurídicos” (Nieto s/a, 387-90).

Considerando los referentes teóricos anteriores, en este trabajo se entiende de que la ideología es un conjunto más o menos sistemático de ideas cuya función es guiar un curso de conductas o decisiones. Es decir, es una expresión de voluntad de seres humanos orientada por un interés.⁹ Al concretarse en decisiones de órganos del Estado, son prácticas sociales que crean determinado tipo de relaciones de dominación o hegemonía.¹⁰ Tal situación de dominación o hegemonía¹¹ no sólo se expresa en relaciones o roles sociales, sino como dominios de saber y de discurso.

Se relativiza el énfasis marxista en el entendimiento de la ideología como una falsa representación de la realidad o una falsa conciencia. La razón reside en que tal posición supone que la crítica se coloca como una “verdadera” representación o una conciencia “auténtica”.¹²

El propósito de este texto es mucho más modesto. Más que la verdad, quiere plantear la duda acerca de la infalibilidad y la perfección del argumento de autoridad. Dice Zagrebelsky “La duda se expresa así ¿Será realmente verdad?” (Zagrebelsky 2010, 9).

La argumentación judicial como ideología en la negación y creación de los derechos

La exposición del tema seguirá el orden de las cuestiones planteadas. Para tal efecto, se ha tomado en cuenta, principalmente los diversos precedentes jurisprudenciales tanto de la Suprema Corte como del TEPF, de este último las sentencias pronunciadas a propósito de la elección presidencial en 2012 (SUP-

⁹ Esta idea es expresada por Kelsen, y se toma de Cárcova (1999, 128), referido por Nieto (s/a, 390).

¹⁰ La idea de prácticas sociales proviene de Foucault (1984, 14-5).

¹¹ El concepto de hegemonía es desarrollado por Gramsci y es: la capacidad de dirección, que se realiza en la sociedad civil; ésta se realiza mediante los aparatos del Estado, en cuanto crea un nuevo campo ideológico, determina una reforma de la conciencia, un nuevo método de conocimiento, es un hecho filosófico. Véase Gruppi (1978, 7-24).

¹² Una interesante reflexión sobre estos aspectos se encuentra en Žižek (2003, 7-42).

JDC-612/2012 y acumulados, SUP-JDC-494/2012 y SUP-JDC-037/2001), así como la Sentencia de la Corte IDH sobre el Caso Castañeda.

¿El derecho a ser votado comprende el derecho a ser candidato o es un derecho distinto?

En una posición extrema, el discurso judicial afirma que, cuando la Constitución establece como derecho de los ciudadanos “poder ser votado para todos los cargos de elección popular, [...] teniendo las calidades que establezca la ley”,¹³ no se desprende de ahí que se establezca el derecho a ser candidato independiente (aunque sí que sólo los partidos puedan presentar candidatos, como se verá más adelante).

Ahora, dice el TEPJF, “no existe un derecho fundamental para ser votado como candidato independiente, sino simplemente el “derecho a ser votado” (Sentencia SUP-JDC-494/2012, 127). La Suprema Corte se expresa en el mismo sentido: “no existe en el indicado artículo 41 una base normativa relativa a candidaturas independientes” (Tesis p/J.59/2009).¹⁴

El problema, para el TEPJF y de la Suprema Corte, es de “existencia”. Si la Constitución no dice “literalmente” que los ciudadanos tienen derecho a “ser candidatos independientes”, no existe tal derecho. La reciente reforma constitucional para incluirlas —iniciativa en el momento de la sentencia— es tomada como una prueba que refuerza el argumento. Tan no existen, que para que existan se presenta la iniciativa. El argumento del TEPJF supone la elección de una técnica de interpretación conocida como literal, que corresponde a las reglas de la lengua y dentro de éstas la más restrictiva. Se ubica en la grafía más que en la semántica. En tal sentido, las ideas para la acción suponen una ideología que, al repetir las palabras de la ley, encuentra signos, más que significados.

El derecho a ser votado supondría, en abstracto, una aptitud implícita para ser candidato. En sentido contrario si, en abstracto, no se supone una aptitud para ser candidato, no existe el derecho a ser votado. Para sostener su argumento, el TEPJF vacía de significado y afecta el núcleo esencial del derecho y confunde las cuestiones de existencia del derecho con el *quantum* del mismo. Es decir, subordina la existencia del derecho a sus formas específicas de expresión.

¹³ Artículo 35, fracción II.

¹⁴ Corresponde a la AI 61/2008 y sus acumuladas, y fue aprobada por el pleno por mayoría de ocho votos.

De la universalidad de los ciudadanos a ser votados (concedamos por el momento también el derecho a ser candidatos), en abstracto, se camina hacia lo concreto precisando la forma específica en que se expresa el derecho a ser votado como candidato a presidente, senador, presidente municipal, etcétera. Entre tales cargos existirán diferencias de edad mínima, residencia, tipo de nacionalidad, etc. La diferencia entre distintas candidaturas es una cuestión de *quantum*, pero en todos los casos el derecho a ser votado supone inescindiblemente el derecho a ser candidato.

La “verdad” del argumento del TEPJF y de la Suprema exigiría la demostración de que es posible “la existencia” del derecho a ser votado, sin suponer el derecho a ser candidato. Si esto no es posible, tendría que admitir que “existe” el derecho a ser candidato.

Un problema de distinto tipo es la modalidad, el *quantum*, o como dice la Constitución las “calidades” que deben cumplirse y que establezca ella misma o la ley. Que sea la Constitución o la ley las normas que establezcan las “calidades” conduce a distinguir los planos analíticos y las técnicas de interpretación. La supremacía constitucional posibilita el cuestionamiento de la concordancia de las calidades que la ley establezca. Es decir, preguntarse acerca de su “constitucionalidad”.

Los párrafos anteriores se dirigen a presentar las dudas sobre el argumento fuerte del TEPJF. Debe señalarse que existen resoluciones o votos minoritarios que aceptan la “existencia” constitucional del derecho a las candidaturas independientes.

Destaca en los antecedentes el voto minoritario de los magistrados Reyes Zapata y Leonel Castillo en el SUP-JDC-037/2001 y los votos minoritarios de los magistrados Carrasco Daza y Penagos en los casos que se presentaron en la elección del 2012. Igualmente es singular el Caso Veracruz, SUP-JDC-713/2004 en el cual, por vía de hecho, candidatos no registrados obtuvieron la mayoría. El TEPJF consideró que los votos no eran nulos, pero tampoco válidos ni computables, con el voto disidente de los magistrados Castillo, Reyes y De la Peza.

La cita de los precedentes tiene el sólo propósito de referir que se está ante un problema de criterios resuelto por una tendencia dominante.

La cuestión de la existencia o inexistencia del derecho a las candidaturas independientes dio origen a diversas posturas judiciales, ya citadas, de la Suprema Corte en el sentido de que la Constitución debe señalar bases para que puedan ser desarrolladas por el legislador; otra que supone que no es necesario que la Constitución establezca bases, pero que sí es necesario que el legislador las determine.

Las consecuencias en términos de poder de decisión son distintas: la necesidad de existencia expresa de las candidaturas abdica de su concreción por vía de interpretación y requiere una decisión del constituyente o al menos legislativa.

La existencia del derecho a ser candidato independiente depende de la política y no de la justicia como funciones estatales “constituyentes”. El juez se autorrestringe, renuncia, defiere. El lenguaje de los derechos cede ante el decisionismo de la política.

Si el derecho a ser candidato es un derecho de base constitucional y desarrollo legal

El argumento de que el derecho a ser candidato tiene base constitucional pero desarrollo legislativo presenta matices: en el extremo, que las candidaturas independientes deben ser “literalmente” establecidas constitucionalmente y tienen que determinarse las bases para ser desarrolladas por el legislador; en una menos extremosa, admite que sin necesidad de establecimiento “literal”, la Constitución permite las candidaturas independientes, pero es el legislador quien debe establecerlas y sólo si lo hace podrán ser instrumentadas.

La sentencia de la Suprema Corte en la A.I. 61/2008, ya citada, expresa la primera postura.

Acorde con lo anterior, dado que no existe en el artículo 41 una base normativa relativa a las candidaturas independientes, no está previsto que el legislador ordinario federal pudiese regularlas ni la forma en que pudiese hacerlo, y por ello por razones de principio de orden constitucional, toda vez que aquél no sólo encontraría graves problemas para legislar en esa materia, sino que en virtud del diseño constitucional orientado a fortalecer el sistema constitucional de partidos políticos, en lo tocante a las referidas candidaturas independientes tampoco hay bases constitucionales que permitan hacer efectivos los principios rectores de la función estatal electoral (como el de la certeza o de legalidad), así como otros principios relacionados (como el de igualdad en la contienda electoral o el de que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado) y, particularmente, en lo tocante a prerrogativas tales como el acceso a los medios de comunicación (radio y televisión), entre otros aspectos fundamentales.

En una postura contrastante, la Suprema Corte en el Caso de Yucatán aprobó por mayoría la constitucionalidad de la reforma que las establecía en la le-

gislación local. Dicho en otros términos, no es necesario que la Constitución federal establezca tales bases, basta que el legislador lo haga ya que, de acuerdo con la ley, en ese estado no era exclusividad de los partidos.¹⁵

Es interesante apreciar el contexto que provocó la Acción referida, pues fueron los partidos de la Revolución Democrática, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Alianza por Yucatán los que la promovieron. La racionalidad de una acción indicaría que tales grupos de interés son los “afectados” por la posibilidad de tales candidaturas. Es posible que tal precedente haya influido en el establecimiento expreso de la prohibición para las candidaturas independientes en el artículo 116 constitucional (reforma de 2007) y su mantenimiento en la reforma de 2012.

En las posturas referidas, se coincide en que se está ante un “derecho de base constitucional y de configuración legal”. De esta suerte, si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no establece base expresa, corresponde al legislador decidir, y puede hacerlo dejando al monopolio de los partidos la presentación de candidatos, pues una de las bases es el “fortalecimiento de partidos y preservación de un sistema plural de partidos” (597/2012).

Así pues, en el argumento hay una doble cesión. Corresponde a los órganos políticos decidir, no solamente la existencia del derecho, sino que la Constitución no establece un límite para el monopolio de los partidos.

La posición de que hay un derecho a ser candidato pero que para hacer eficaz el derecho, resulta derrotada aunque presente en la discusión (votos minoritarios de Reyes, Castillo, Daza y Penagos). Esta última posición que, por supuesto, podría ser válida en ciertos casos (el de los derechos sociales es el más aceptado), requeriría suponer que el derecho existe. Existiendo el derecho, el problema por analizar es el de la efectividad. Pero no es el caso del argumento examinado, la existencia la hacen depender de la legislación.

¿Es constitucional la exclusividad de los partidos políticos para presentar candidatos?

El argumento de los tribunales tiene dos brazos que cierran la pinza: la idea de que en un sistema democrático es aceptable un sistema monopólico de candidaturas por partidos y que en el mexicano se ha tomado tal decisión para fortalecer

¹⁵ Las discusiones se realizaron del 3 al 5 de octubre de 2006, Acción de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29 y 30 del mismo año (Tesis P.V/2008).

el sistema de partidos; y, el segundo es la construcción argumental de que entre las “calidades” aceptables para ser candidato está la de ser presentado por un partido político.

Respecto al primer brazo de la pinza, en la sentencia dictada en la sesión de fecha 8 de julio de 2008, relativa a las acciones de inconstitucionalidad número 61/2008, 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, la Corte sostiene:

[...] Además, como se anticipó, bajo una interpretación funcional de las disposiciones aplicables, el Poder Constituyente Permanente ha pretendido fortalecer, mediante las sucesivas reformas constitucionales en materia política electoral, un sistema de partidos plural y competitivo, habida cuenta de que los partidos políticos constituyen un elemento central en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho.

A la luz de la referida interpretación de las disposiciones constitucionales aplicables, la regla legal que establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, que implica que los ciudadanos no están en aptitud de postularse por sí mismos, tiene como una de sus finalidades primordiales proteger el proceso electoral, la propia representación y el sistema constitucional de partidos políticos.

Si bien el hecho de que la Constitución Federal no prohíba expresamente las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias podría interpretarse en el sentido de que existe una presunta intención objetiva del Constituyente Permanente de abrir un espacio constitucional para que el legislador ordinario federal pueda o no establecer las candidaturas independientes en el ámbito federal, (no así en el ámbito estatal con las excepciones indicadas), lo cierto es que no ha dispuesto provisión expresa alguna para su establecimiento en el ámbito federal, lo que implica que no hay una permisión explícita o positiva para configurarlas legislativamente, sino que, como se desprende del dictamen de la Cámara de Senadores, como Cámara de origen, como uno de los factores relevantes para resolver la cuestión interpretativa bajo estudio, el sentido de la modificación constitucional de dos mil siete se orientó a robustecer el sistema constitucional de partidos políticos [...].

El argumento del sistema de “fortalecimiento del régimen de partidos” fue recogido en diversas sentencias del TEPJF, incluso para el caso de México, la Corte IDH en el Caso Jorge Castañeda Gutman vs. los Estados Unidos Mexicanos.

Como es natural, se ha empleado como argumento de autoridad para fortalecer las decisiones nacionales, tanto del IFE como de los tribunales.

Como se ha referido, el argumento ha tenido salvedades en las cuales, como en el Caso Yucatán ya mencionado, la Suprema Corte ha aceptado la no exclusividad. De igual manera, la Sala Superior sostuvo lo anterior en la tesis número 081/2002 [Registro: 922708]:

CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN.- El contenido literal del texto del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es apto para considerar que incluye la exclusividad del derecho para postular candidatos en las elecciones populares, en favor de los partidos políticos, porque en dicho texto no está empleado algún enunciado, expresión o vocablo, mediante el cual se exprese tal exclusividad, o a través del que se advierta, claramente, la exclusión de las personas morales o físicas que no tengan la calidad de partido político, respecto del derecho de postulación, ni tal exclusión constituye una consecuencia necesaria del hecho de encontrarse reconocido, como uno de los fines de las organizaciones partidistas, el hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, *porque de estas expresiones no se puede deducir o inferir que sólo estos institutos políticos puedan desempeñar las actividades que sean necesarias para la consecución del propósito citado, de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, sobre todo porque no se trata de labores que sólo puedan atribuirse a un tipo específico de personas, por su naturaleza, de modo tal que, cuando se confiriera a alguna clase de éstas, ya resultara material y jurídicamente imposible otorgárselas a otras clases diferentes de personas; sino que, por el contrario, se trata de acciones que admiten la posibilidad de desempeño, a través de una adecuada regulación que las armonice evitando puntos de confrontación, tanto por los partidos políticos, por estar inmersas dentro de sus finalidades, como por otras personas morales con fines políticos e, inclusive, por las personas físicas no organizadas o afiliadas necesariamente en una persona moral.* Esto es, el hecho de que la postulación de candidatos se encuentre dentro de los fines de los partidos políticos, sólo constituye la expresión de ese hecho, pero en modo alguno conlleva la exclusión del ejercicio de tal derecho a otras entidades.[§]

§ Énfasis añadido.

A pesar del criterio anterior, en una posición hasta cierto punto ambigua, los tribunales se han orientado, en la línea marcada por la Corte IDH, a aceptar la constitucionalidad (y convencionalidad) del monopolio de los partidos expresamente formulada en la sentencia del 6 de agosto de 2008 en *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, en la que se resuelve:

204. Finalmente, la Corte considera que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y *otro que admite también candidaturas independientes*, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, *la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales*. A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.§

Existiendo tal contexto normativo de indeterminación y posiciones en las que los tribunales podían haberse orientado en cualquier sentido, la mayoría optó (el Caso Clouthier, por mencionar el más reciente), en negar la posibilidad de las candidaturas independientes.

En el discurso judicial (incluyendo el de la Corte IDH) del régimen de fortalecimiento de partidos tiene una base sustentada en un “argumento de autoridad”, basado en una supuesta “decisión nacional”, en el que los órganos de decisión constitucional “optaron” por un sistema de tal tipo.

La pinza argumental cierra con otro argumento sobre una cuestión que no enfrenta l anterior: ¿qué hacer o cómo entender el derecho constitucional a ser votado?

§ Énfasis añadido.

La interpretación arranca de la interpretación de la palabra “calidad” con la que cierra el 25, fracción II. Dice el TEPJF que significa requisito, circunstancia o condición necesaria establecida por el legislador ordinario, que debe satisfacer para ejercer un derecho, en particular, el derecho político electoral a ser votado para todos los cargos de elección popular.

Dice:

[...] entre las calidades está el de ser postulado por un determinado partido político, o bien, complementar el régimen electoral con la coexistencia de candidatos ciudadanos.” “Entre las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que puede establecer el legislador ordinario está la de ser registrado como candidato por la autoridad electoral administrativa competente en la etapa de preparación de la elección correspondiente, al haber sido postulado por un determinado partido político o, en su caso, coalición, tal como lo ha sostenido esta sala (Sentencia SUP-JDC-037/2001, 170).

No debe perderse de vista que al argumentar lo anterior, el tribunal no tiene como norma por interpretar sólo la Constitución, sino también la ley. La palabra “calidad” es únicamente la puerta de entrada por la que ingresa el “requisito, circunstancia o condición” de ser registrado por un partido. Por tanto, es tal obligación de ley, no de la Constitución, lo que debe ser analizado, ya que es un requisito construido en forma argumental.

Cabe insistir en la distinción: la Constitución establece directamente ciertas calidades o requisitos dependiendo del cargo al que se opte. La “calidad” puede estar explícita en la propia Constitución y no necesariamente en la ley. Si la elección es para presidente de la República, por ejemplo, las calidades serán, entre otras, las referidas en el artículo 82 (las positivas) y el 83 (las negativas). Si la ley, además, señala otras, son susceptibles de que se valore su constitucionalidad.¹⁶ En estos casos, como se expresa en la AI 38/2011, debe valorarse

¹⁶ En la acción de Inconstitucionalidad 38/2011 promovida por la Procuraduría General de la República contra reformas al Código Electoral del Estado de Chiapas, la suprema Corte declaró la invalidez de la norma que estableció la realización de “controles o pruebas de confianza que resulten idóneos para los cargos”. Aun cuando la realización de tales controles era voluntario, al requerir una calidad “adicional”, la inconstitucionalidad radica en que se desprende una condición cuyo cumplimiento no depende del interesado sino de un acto que corresponde a terceros. Al no estar previstos los requisitos de estado físico y mental o

el tipo de calidad a que se refiere, si la decisión se deposita en terceros distintos a los titulares del derecho, si son razonables y, dice la Corte, “únicamente pueden existir bajo la forma de requisitos de elegibilidad para el ejercicio del cargo público y, por ende, como requisitos para el registro de la candidatura”.¹⁷

Consecuentemente, el *quid*, en el caso de las candidaturas independientes es si la “calidad” de ser postulado por un partido político satisface el estándar de constitucionalidad (y de convencionalidad). Ya se adelantó la respuesta dada por los tribunales aceptando que sí lo es. Lo relevante para este trabajo son las implicaciones de tal decisión y por tanto su explicitación como discurso ideológico.

La aceptación de que es una calidad aceptable, supone la validación de una exigencia, e implícitamente, la de las condiciones o conductas que el individuo debe llevar a cabo para satisfacerlas con el fin de acreditarla. Tenemos entonces que, para ser candidato, no se estaría en una relación jurídica directa entre el titular del derecho y la autoridad, se requiere un tercero (el partido).

La satisfacción de la “calidad” requeriría, en primer término una decisión del titular del derecho de plantear a un partido político su interés de ser candidato y, en segundo término, la decisión de éste de presentarlo como tal. Debe haber pues una decisión de asociarse que depende de otra decisión de un sujeto distinto (postularlo).

El esquema de conductas y decisiones necesarias, plantea una primera dificultad: el derecho a ser candidato depende, forzosamente, de una decisión de asociarse, es decir de ejercer lo que se ha estimado una libertad potestativa. En consecuencia, la libertad es, necesariamente, una obligación. Sin embargo, el TEPJF dice que tal circunstancia es:

[...] acorde con el sistema constitucional y legal de partidos políticos, que impera en diversas alternativas para ejercer el derecho a ser votado, tales como ingresar a un partido político [...] ser candidato externo [...] formar un partido político [...] o formar una asociación política nacional que celebre acuerdo [...] con un partido político (SUP-JDC-037/2001, 229).

toxicológicas y poligráficas (los entes administrativos que la realizan). Publicada en el DOF, 29 de mayo de 2012.

¹⁷ (DOF 2012, 55).

Las “alternativas” planteadas en el párrafo, todas ellas, suponen alguna modalidad de asociación, sea con mayor permanencia (la afiliación) o transitoria, pero a final de cuentas de asociación. La consecuencia en todos los casos es la asociación forzada, lo que contrasta con decisiones previas de la Suprema Corte en las que eliminó la obligatoriedad de la asociación (sindicatos y asociaciones empresariales). En los últimos casos referidos, la obligación de asociarse generó prácticas corporativas de control.

El argumento de los tribunales para forzar la asociación tiene el problema de eliminar la libertad de asociación y propiciar un necesario papel o rol del partido político. De su decisión depende: aceptar la afiliación, aceptar un candidato externo, formar un acuerdo con una asociación política. La decisión de aceptación o rechazo es un poder que se ejerce en función de intereses. Independientemente de cuál sea la intención de los tribunales, la consecuencia es fortalecer el poder de los partidos y restringir las opciones políticas a los que estén registrados.

La decisión de los tribunales es favorable a los intereses de los partidos y, dicho más realistamente, favorable a sus élites dirigentes como grupos de interés. En el discurso judicial y “constitucional” que se lee en las sentencias, los partidos políticos están rodeados de conceptos generosos sobre su función “entidades de interés público” y su fortalecimiento se presenta como meritorio y, por tanto, merecedor de protección. El discurso forma razones para un imaginario que impide tratar a los partidos como grupos de interés y sectores de la población que pueden tener comportamientos de colusión en la protección o ampliación de sus privilegios.

La teoría de la elección pública, desarrollada en la academia anglosajona, explica que los partidos políticos actúan para conseguir rentas, prestigio, poder de los cargos, formulan políticas para ganar elecciones en lugar de ganar elecciones para formular políticas públicas (Downs). Los partidos despliegan su incentivo para maximizar su interés en la legislación electoral que los autorregula, en las estrategias procesales, el los cabildeos ante los tribunales e incluso en las presiones no institucionales.¹⁸

La conducta real de los partidos políticos como grupos de interés y el comportamiento por sus incentivos podría explicarse mejor por la teoría económica

¹⁸ Existe cada vez más literatura con este enfoque y análisis específicos. Se cita como referencias Farber (2000, 251-83) y Jiménez (2005).

que por las teorías constitucionales que pueden caer en concepciones ingenuas. En el caso de candidaturas independientes, a pesar de suponer un contexto competitivo entre los partidos, afecta en común sus intereses aunque puede ser en mayor medida a los pequeños. Las circunstancias específicas pueden dar lugar a juegos de colusión para impedir, obstaculizar o retrasar el ingreso de nuevos competidores que les disputen el poder y las rentas.

El propósito de los párrafos anteriores es mostrar la posibilidad de otras perspectivas más que analizarlos desde esa perspectiva, lo que excede los límites de este trabajo y las capacidades del autor.

La afectación a la libertad de asociación es el tema central y con implicaciones delicadas en el modo concebir el entendimiento constitucional y la anatomía de los derechos fundamentales. En este terreno, la diferencia entre candidaturas independientes y candidaturas por partidos es radical: las primeras suponen una relación directa con el obligado a garantizar el derecho (la autoridad electoral); la segunda, supone una relación mediada por el partido.

De esta suerte, la obligatoriedad de la asociación vista como “calidad” de la persona tiene el efecto de “extraer” de sus capacidades, su acreditamiento. Explíco lo anterior: las calidades tienen su base en las condiciones de elegibilidad. Por ejemplo, en el dictamen para la calificación de la elección presidencial de 2012, se examinó lo siguiente:

- 1) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre y madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- 2) Tener 35 años al tiempo de la elección.
- 3) Haber residido en el país todo el año anterior a la elección.
- 4) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de ningún culto.
- 5) No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército; no ser secretario o subsecretario de estado, procurador general de la República, gobernador de algún estado ni jefe de Gobierno del Distrito Federal y no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83 constitucional (haber desempeñado los cargos de presidente electo, provisional, sustituto o interino).

La “calidad” calificada reúne un conjunto de hechos o condiciones que tiene la persona o dependen de ella: la nacionalidad por nacimiento y ser hijo de padres mexicanos y la edad son hechos jurídicos (condiciones de la ciudadanía

y la capacidad jurídica), no dependen de la voluntad del candidato ni de otros sujetos; pero la residencia, la relación con el culto religioso, la lección o la aceptación de cargos y el momento de separación de los mismos, así como las inelegibilidades dependen de cuestiones de las que puede hacerse “responsable”. Depende de la libertad del interesado para decidir ser o no candidato, supone un ejercicio del candidato de no asociarse y depende de su capacidad de “agencia” (concepto que se retomará adelante).

Sin embargo, la presentación como candidato por un partido político tiene características muy distintas: elimina la posibilidad de no asociarse, sólo posibilita el ejercicio de la libertad positiva de asociación pero no la negativa. La decisión depende de terceros (el partido, la APN) y la capacidad de “agencia” del candidato es sólo uno de los componentes de la decisión de postulación. No se está ante un hecho jurídico, ni ante calidades en las que el interesado las reúna porque están en su campo de decisión o de responsabilidad. La decisión es ajena al sujeto. Hay un proceso de ajenidad, de alienación del derecho.

Una afirmación como la siguiente: “la exclusividad legal que tienen los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales es una medida idónea, acorde al sistema político mexicano[...]” (SUP-JDC-037/2001, 229), es una fe de hechos de que se construye una corporativización de las relaciones políticas.

El concepto de “agencia” tiene una particular relevancia en el entendimiento de las condiciones de diseño y ejercicio de los derechos fundamentales, en la construcción de una sociedad democrática y, visto el problema académicamente, en la reflexión de una teoría de la justicia. En este caso, la tomaré en cuenta para abordar el problema de la “calidad” para ser candidato.

La reflexión no solamente es pertinente para abordar el término, sino para hacer frente a varias de las preocupaciones que rondan la decisión de los tribunales: dejar un derecho incondicionado provocaría problemas de sobresaturación de candidatos y hay riesgo de un proceso no administrable. La cuestión es cómo.

Nussbaum y Sen, dos de los pensadores contemporáneos más lúcidos, plantean que en la discusión de los derechos y los asuntos públicos, los conceptos de agencia y responsabilidad son centrales.

Nussbaum asocia el concepto de “agencia” (un agente es una persona con aptitud de decidir) con el de las capacidades. En el horizonte de la calidad de vida y de la justicia social es central la pregunta ¿qué es capaz de hacer y de ser

cada persona? Una sociedad más desarrollada es aquella en la que las personas sean capaces de hacer y de ser.

[...] el enfoque concibe cada persona como un fin en sí mismo y no se pregunta solamente por el bienestar total o medio, sino también por las oportunidades disponibles para cada ser humano. Está centrado en la elección o en la libertad, pues defiende que el bien crucial que las sociedades deberían promover para sus pueblos es el conjunto de oportunidades (o libertades sustanciales) que las personas pueden luego, llevar o no llevar, a la práctica: ellas eligen (Nussbaum 2012, 38).

La perspectiva de Nussbaum privilegia la decisión y la capacidad para tomarla o no tomarla. Sen acentúa que las capacidades, la libertad de elegir, “da oportunidad de decidir qué debemos hacer, pero con dicha oportunidad viene la responsabilidad por lo que hacemos en la medida en que se trata de acciones elegidas” (Sen 2010, 51).

Los referentes teóricos señalados tienen la función de hacer un contraste entre la decisión judicial y teorías que tienen la pretensión de influir en el razonamiento práctico. Así pues, la decisión judicial desplaza la decisión de la persona al partido. Impide la libertad de no asociarse y con ello elimina el derecho a ser candidato. La acreditación de la “calidad” no está en sus capacidades.

Es posible, por supuesto, encontrar alternativas en las que un interesado participe plenamente en los procesos políticos preservando su capacidad de decisión y, a la vez, asumiendo su responsabilidad. Por ejemplo, si la “calidad” es —como en muchas legislaciones— un número determinado y razonable de electores, o la acreditación de cierto impacto en el electorado, su acreditación pone en juego la capacidad de liderazgo, convencimiento, empatía, adhesión que pueda generar. El ser candidato es un derecho que “se gana” y con ese objetivo el interesado asume una responsabilidad. El ejercicio de un derecho tiene un efecto social y posiblemente cargas para la sociedad (costos fiscales, etcétera) que justifican responsabilidades susceptibles de cumplirse.

La consecuencia de la construcción judicial es el fortalecimiento del poder de control de los partidos como mediadores entre los diversos cargos públicos. En este sentido, la función política de los tribunales fue análoga a la que resultó a principios del siglo pasado: cerrar opciones y fortalecer los centros de poder. Un partido en aquel entonces, diversos partidos en la actualidad. Monopartido y pluripartidos, una partidocracia con nuevos rostros.

En la decisión judicial de candidaturas independientes los tribunales tuvieron que elegir, en un juego de suma cero, entre dos opciones: sólo los partidos pueden presentar candidatos o bien romper el monopolio. Cada camino arrojaría resultados diversos: una concentración o una descentralización de las opciones. Optaron por mantener la barrera de acceso a nuevas opciones para los partidos y, por tanto, fortalecieron el poder de los de por sí actores políticos privilegiados.

Si no es así habría “inequidad respecto de los partidos políticos, al exigir a éstos mucho más requisitos que la postulación de un ciudadano”, “se podría propiciar el debilitamiento de los partidos políticos” “en contra de los claros propósitos establecidos en la Constitución, para conseguir su fortaleza y desarrollo”. Lo protegible es el partido, nos dice el Tribunal.

¿Para ser candidato ciudadano o independiente requiere la satisfacción de diversas condiciones de ley?

Los precedentes coinciden en la necesidad de una legislación de instrumentación. Tanto en las posiciones mayoritarias como minoritarias del TEPJF señalaron que se requería un desarrollo para hacerlas viables. Las preguntas de los magistrados referían que, además de la inclusión en la boleta, deberían preverse asuntos tales como el financiamiento, los tiempos en radio y televisión, principalmente.

En la discusión de los tribunales el tema giró en torno a dos cuestiones: que las candidaturas deben considerarse como un “paquete” o un conjunto de componentes no solamente jurídicos sino materiales y, por tanto, que al no señalarse, debe ser decisión del legislativo establecerlas. La otra posición plantea una mayor complejidad: supone que el derecho existe y se pregunta sobre los límites del poder judicial para actuar ante la omisión de regulación. El desarrollo más logrado de este último argumento se encuentra en el voto disidente de los magistrados Leonel Castillo y Mauro Reyes Zapata en el SUP-JDC-037/2001. Su respuesta fue que, al estar imposibilitado el tribunal a decidir cuestiones tales como presupuesto y tiempos, no podría garantizar la equidad en la contienda.

A pesar de que el planteamiento es correcto, es decir hay un derecho y, por tanto, el asunto es determinar los alcances posibles de la protección judicial, las respuestas ameritan ser examinadas con mayor detalle.

Al no abordarse el problema del núcleo esencial del derecho a ser votado y los alcances del monopolio de los partidos, se consideró que la cuestión debía verse como un bloque en el que las prerrogativas de los partidos (es decir sus

conquistas como corporaciones) se vincularon a los derechos ciudadanos y al no escindirlas, se sacrificaron estos últimos.

El derecho a ser votado, como derecho “desnudo”, se expresa o con la inclusión del nombre en una boleta o con la validez del recuento de votos a favor de alguien. En derecho comparado, por ejemplo, en los Estados Unidos, los tribunales han garantizado de esta forma el derecho de los candidatos independientes. John Anderson en las elecciones presidenciales de 1980 se lanzó como candidato independiente y tropezó en Ohio con la imposibilidad de que su nombre apareciera en el tarjetón electoral; al impugnar la negativa, un tribunal inferior ordenó que el nombre figurara en la lista. La Corte Suprema confirmó la resolución; el meollo de la decisión fue si la exigencia de registro imponía una carga demasiado severa a los derechos de las personas (Tushnet 2012, 74-6).

En análisis no realizado por el TEPJF, pero necesario, es entre el “derecho” del ciudadano y las “prerrogativas” de los partidos. El financiamiento y los tiempos en radio y televisión se han construido en nuestro país como prerrogativas o privilegios de los partidos políticos, no de los ciudadanos. En términos estrictos pueden ser escindibles los derechos a figurar en la boleta de los recursos públicos posiblemente asociados. No son derechos indivisibles, sino por el contrario divisibles e incluso objetables, desde ciertas perspectivas admisibles en las democracias. El financiamiento público es sólo una modalidad de organización electoral, pero no está presente en la definición universal del derecho a ser votado.

El financiamiento público, para referirlo con más detalle, tiene relación con los costos o cargas al presupuesto público, al igual que el acceso exclusivo a tiempos en radio y televisión a los privilegios de los partidos políticos. En las discusiones constitucionales es clásica la distinción que a propósito del aborto se plantearon en los casos *Roe v. Wade* (U.S. SC 1973) y *Maher vs. Roe*. En el primero, como es conocido, la Suprema Corte estadounidense consideró constitucional la decisión para interrumpir el embarazo, con posterioridad, en *Maher vs. Roe* (U.S. SC. 1976), el reclamo fue que tal decisión estuviese acompañada con recursos públicos, lo que se resolvió negativamente.

En la discusión de la democracia, el financiamiento público a los partidos es una opción política y por tanto ideológica más. Es posible que en el espectro existan opciones políticas opuestas al financiamiento público y que deberían ser opciones legítimas en democracia. En diversas democracias existen opciones que cuestionan el financiamiento público y que a la vez buscan evitar los

inconvenientes plutocráticos del financiamiento privado.¹⁹ Y aun existiendo el financiamiento público, al ser un “derecho” patrimonializable, es posible incluso su renuncia o su rechazo.

En conclusión y retomando a Kennedy, consciente o inconscientemente, las decisiones de los tribunales son estratégicas y operan en las estrategias de los actores. En el caso de las candidaturas independientes, más allá de las razones explícitas, fortalecieron el poder de los partidos y sacrificaron los derechos ciudadanos. Tushnet, a propósito de los tribunales estadounidenses, sostiene que “Lo que dice la Corte Suprema acerca de cuáles son nuestros derechos depende en forma compleja de la situación política” (Elizondo 2011, 14). Los tribunales electorales y la Suprema Corte son parte de nuestro sistema político. En un contexto en que el sistema de derechos humanos tiene un escenario global, las decisiones de la Corte IDH tienen también su función en la política, en el caso concreto, la ideología se reconduce por el camino de la deferencia a la decisión nacional.

Ideología y función de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La ideología está presente en las sentencias de la Corte IDH y el análisis es necesario. Sin embargo, resultaría apresurado aplicar sin más los mismos referentes que a un tribunal nacional. Las coincidencias en el fondo del asunto analizado deben analizarse en atención a la función de la Corte IDH en el sistema interamericano, esto es como un tribunal internacional, lo que al mismo tiempo modela las técnicas de su decisión.

Como instancia internacional que somete a su jurisdicción a un Estado nacional, opera la doctrina del margen de apreciación, es decir, un ámbito de deferencia a los órganos nacionales, un margen de libertad para apreciar las circunstancias que ameritan la aplicación de medidas excepcionales en casos de emergencia; limitar el ejercicio de derechos para resguardar otros derechos o los interese de la comunidad, y definir el contenido de derechos y determinar su

¹⁹ La candidatura de Barack Obama en los Estados Unidos es un ejemplo de lo anterior. En el caso mexicano, se otorga a los partidos uno de los financiamientos públicos más cuantiosos en el mundo, sin que, por el contrario, se eviten los problemas de los financiamientos privados. Véase al respecto Elizondo (2011, 143-4).

desarrollo en el país.²⁰ Lo anterior supone autorrestricción de la Corte IDH. La doctrina destaca la deferencia, considerando ámbitos de decisión propios y una mejor posición para apreciar la solución del caso. Aun cuando la aceptación de la doctrina no está exenta de polémica, ya que sus alcances no son compartidos por los especialistas²¹, ha estado presente en las decisiones de la Corte IDH.

En el caso Castañeda, defiere al reconocer que el país tiene el margen para precisar los requisitos y restricciones para el ejercicio de derechos políticos, sin definir un modelo electoral universal, y también expresando que corresponde a la sociedad civil la modificación por la vía política.

La Corte IDH es una jurisdicción subsidiaria, coadyuvante y complementaria. La mejor posición de los tribunales nacionales posibilita también que su decisión, al ser interna o nacional, pueda actuar en una posición jurídica distinta (órgano nacional y presunción de mejor posición para decidir).

Otra característica de la técnica de decisión de la Corte IDH es la tendencia al particularismo, es decir a decidir los casos atendiendo a sus rasgos concretos. En el caso Castañeda, el siguiente párrafo es ilustrativo:

200. [...] la Corte considera que no hay posibilidad de hacer una valoración en abstracto respecto de si el sistema que permite las candidaturas independientes es o no una alternativa menos restrictiva de regular el derecho a ser votado que otro que no lo permite. Ello dependerá de diversas circunstancias, especialmente, de cómo se regulen los aspectos mencionados anteriormente de las candidaturas independientes o de la regulación de las candidaturas presentadas por partidos.

La tendencia particularista y el referente al precedente se observa en el caso de las candidaturas independientes, en contraste con el mexicano; en el Caso Yatama vs. Nicaragua, expresó:

²⁰ Véase Núñez (2012, 6).

²¹ Núñez refiere la opinión crítica de Antonio Cancado, para quien “afortunadamente la doctrina no ha encontrado un desarrollo paralelo explícito bajo la Convención Americana” (Nuñez 2012, 389).

No existe disposición en la convención americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político (párrafo 215).

Las decisiones en uno y otro caso, desde una perspectiva universalista no son consistentes, son incluso incompatibles. Si en el caso de México resuelve la compatibilidad del monopolio de los partidos, lo cual supone admisibilidad implícita de la exclusividad, en el caso Yatama el margen de apreciación es menor que en el de México.

Perspectivas

La modificación constitucional que admite las candidaturas independientes supera, por vía formal, buena parte de los problemas planteados. Sin embargo, subsiste la limitación en los estados. El escenario será propicio para replantear el conflicto constitucional. Los tribunales tienen varias alternativas. Una primera podrá ser la consideración de que no hay un conflicto sino una regla especial entre el régimen aplicable a las locales. Otra, más rica en implicaciones, es el conflicto entre ambos regímenes y que deberá orientarse en algún sentido.

Al parecer, hay un conflicto intraconstitucional. La reforma al 35, fracción II, no limita el derecho a las elecciones federales, lo que da base para plantear un conflicto con el 116. Ambas disposiciones son incompatibles.

La admisión de la exclusividad de los partidos para presentar candidaturas implicaría el fortalecimiento en la dominación de las estructuras partidarias locales y, por ende, de los gobernadores y caciques locales.

El examen de las ideologías que aquí se ha hecho es un enfoque que permite contrastar los discursos jurídicos y los efectos de las decisiones como prácticas sociales. En tal sentido el examen revela resultados o consecuencias de las sentencias (generan ciertos roles decisorios) y hace innecesario preguntarse por la intencionalidad que las pudiera animar.

La experiencia demuestra que las decisiones judiciales y las legislativas, así como las estrategias de los actores políticos, crean relaciones de influencias recíprocas. En el caso de las candidaturas independientes se ha dado un movimiento pendular. Del silencio constitucional y los avances en la protección judicial, se pasó a la generación, inicialmente en sede legislativa, de la ideología del régimen de fortalecimiento de partidos, que dio marcha atrás y fortaleció el

monopolio de los partidos. El discurso fue acogido por los jueces. Con el discurso de los derechos y de la democracia, se vistieron relaciones de poder de dominación y hegemonía de las estructuras partidarias.

Fuentes consultadas

- Cárcova, Carlos María. 1999. *La opacidad del derecho*. Madrid: Trotta.
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1991. “Informe Núm. 8/91 CASO 10.180, México 22 de febrero”. Disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/90.91sp/Mexico10180.htm> (consultada el 7 de agosto de 2012).
- Cossío Villegas, Daniel. 1996. *El sistema político mexicano*. México: Planeta.
- . 2008. *Cambio social y cambio jurídico*. México: ITAM/Miguel Ángel Porrúa.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2012. “DECRETO por el que se refor-
man y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de
los Estados Unidos Mexicanos, en materia política”, de 9 de agosto.
Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012 (consultada el 7 de agosto de 2013).
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. 2011. *Por eso estamos como estamos. La econo-
mía política de un crecimiento mediocre*. México: Debate.
- Farber, D. y Frickey. 2000. La jurisprudencia de la elección pública. En *Derecho y
economía, una revisión de la literatura*, comp. Andrés Roemer. México:
FCE.
- Foucault, Michel. 1984. *La verdad y las formas jurídicas*. México: Gedisa.
- González Casanova, Pablo. 1993. *El Estado y los partidos políticos*. México: Era.
- González Oropeza, Manuel, comp. 1993. *Ignacio Luis Vallarta. Archivo inédito*.
T. IV. México: Poder Judicial de la Federación.
- Guastini, Ricardo. 2007. *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*.
Madrid: Trotta.
- Gruppi, Luciano. 1978. *El concepto de hegemonía en Gramsci*. México: ECP.
- Jiménez Ruiz, Francisco Javier. 2005. *Financiamiento a partidos políticos y teoría
de juegos*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Kennedy, Duncan. 2010. *Izquierda y derecho*. México: Siglo XXI.

- Locke, John. 1983. *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Aguilar.
- Marx, Karl y Friedrich Engels. 1980. *Obras escogidas*. Moscú: Progreso.
- Nieto Castillo, Santiago. (s/a). *Metodología jurídica e ideologías en el derecho. Sobre la influencia de la ideología en los ámbitos de aplicación del derecho*. Disponible en biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2406/22.pdf (consultada el 7 de agosto de 2013).
- Nuñez Poblete, Manuel. 2012. Sobre la doctrina del margen de apreciación nacional. La experiencia latinoamericana confrontada y el thelos constitucional de una técnica de adjudicación del derecho internacional de los derechos humanos. En *El margen de apreciación en el sistema interamericano de derechos humanos: proyecciones regionales y nacionales*, comps., Paola Acosta Alvarado y Manuel Núñez Poblete, 3-49. México: UNAM-IIJ.
- Nussbaum, Martha. 2012. *Crear capacidades. Propuestas para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- Rabasa, Luis. 1982. *La Constitución y la dictadura*. México: Porrúa.
- Roldán Xopa, José. 1999. *Derecho Público y modernidad. Estudios jurídicos*. México: Huber.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1983. *El contrato social*. México: EUM.
- Sen, Amartya. 2010. *La idea de la justicia*, trad. de H. Valencia. Madrid: Taurus.
- Sentencia SUP-JDC-037/2001. Actor: Manuel Guillén Monzón. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2001/JDC/SUP-JDC-00037-2001.htm> (consultada el 7 de agosto de 2013).
- SUP-JDC-494/2012. Actor: Omar Olvera de Luna. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0494-2012.pdf (consultada el 7 de agosto de 2013).
- Tesis aislada. “DERECHOS POLITICOS, IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO RESPECTO DE ACTOS QUE AFECTAN LOS”. *Semanario Judicial de la Federación* 175-180: 79.
- 285727. “JURADO DE RESPONSABILIDADES”. *Semanario Judicial de la Federación* (XIII): 824.

— 351294. “DERECHOS POLITICOS (MUNICIPES)”. *Semanario Judicial de la Federación* (LXXV): 1090.

— 805849. “DERECHOS POLITICOS”. *Semanario Judicial de la Federación* (XCIX): 1191.

Tesis p/J.59/2009. 2009. “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CIUDADANAS O NO PARTIDARIAS. AL NO EXISTIR EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ALGUNA BASE NORMATIVA EXPRESA EN RELACIÓN CON AQUÉLLAS, EL LEGISLADOR ORDINARIO FEDERAL NO PUEDE REGULARLAS”. Disponible en <http://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-pleno-jurisprudencia-70296417> (consultada el 7 de agosto de 2013).

— P.V/2008. 2008. Pleno (XXVII): 1133.

Tushnet, Mark. 2012. *¿Por qué la Constitución importa?* Bogotá: Universidad Externado.

U.S. SC. Supreme Court of the United States. 1973. “Roe v. Wade” (Nº 70-18). Disponible en http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0410_0113_ZS.html (consultada el 7 de agosto de 2013).

—. Supreme Court of the United States. 1976. “Maher vs. Roe”. Disponible en http://www.oyez.org/cases/1970-1979/1976/1976_75_1440 (consultada el 7 de agosto de 2013).

Zagrebelsky, Gustavo. 2010. *Contra la ética de la verdad*. Madrid: Trotta.

Žižek, Slavoj. 2003. El espectro de la ideología. En *Ideología, un mapa de la cuestión*. México: FCE.

Zovatto, Daniel. 2010. “La reforma político-electoral en América latina 1978-2009; evolución situación actual, tendencias y efectos”. *Justicia electoral* 6: 115-71.

VII. Defensa de los Derechos Humanos¹

La regulación legal de los procesos electorales y las reglas referentes a la solución de controversias en esta materia tienen una añeja trayectoria. Desde la convocatoria a Cortes de 1809, cuando la Nueva España envió diputados a Cádiz, se han venido celebrando procesos eleccionarios con diferentes matices de justicia electoral.

Por casi 187 años hubo un sistema de calificación política en el que los tribunales no tenían nada que decir, los conflictos electorales eran resueltos por los inconformes, es decir por los propios partidos y candidatos a través de los colegios electorales, en donde la negociación, el arreglo, el consenso y la composición de intereses eran privilegiados aun sobre el análisis jurídico.

Un sistema que de alguna manera funcionó por el propio arreglo institucional que prevalecía. Es indudable que el dominio hegemónico del partido en el poder contaba con un muy fuerte aliado en el sistema de calificación política. Sin embargo, también debe reconocerse que, mediante una evolución importante de la sociedad civil mexicana y de los partidos políticos, la competencia electoral a partir de los años setenta se incrementó y empezó entonces a demostrar que el sistema de la calificación política no era el más racional para solucionar el conflicto electoral, pues en México la mayoría de un solo partido no provocaba más que una respuesta parcial, falta de objetividad, y siempre acomodada a esos intereses mayoritarios.

A las opciones débiles en México, en esa época, no le tocaban espacios de solución, los triunfos que obtenían eran fácilmente arrebatados debido a la composición política y muchas veces los intereses de esos grupos, no de poder sino de cierta protección de una parcela específica de la sociedad, se veían satisfechos a través de otras prebendas y otras composiciones. Sin embargo, desde 1977 se empezó a idear y a exigir mecanismos para someter los conflictos electorales a las reglas de la ley.

Debido entre otras cosas a esta presión, se creó un recurso de reclamación que conocía la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en contra de las decisiones de los Colegios Electorales cuando calificaban la elección de esa cámara. Sin embargo, hubo muchas circunstancias históricas, el Poder Judicial de la Federación no pretendió retar, ni siquiera molestar, al Poder Ejecutivo de la

¹ Texto publicado originalmente en Luis Santos (2001).

Unión, la facultad otorgada por el Constituyente Permanente no se utilizó por varios argumentos: en primer lugar, porque la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en esos asuntos no era más que una recomendación que podía tomar o no en cuenta la Cámara de Diputados, lo que la lastimaba en su dignidad como poder soberano. En este sentido muy pocos asuntos fueron resueltos por el Poder Judicial y la mayoría fueron desechados.

La inequidad en los procesos electorales y la presión de los partidos políticos ante instancias internacionales provocó una reforma importante en materia de justicia electoral en 1987. Se creó un Tribunal de lo Contencioso Electoral concebido como un órgano autónomo que no dependía de ninguno de los poderes. Esto fue el primer ejercicio de ruptura con la división tradicional de los poderes públicos; se requería un órgano objetivo que no tuviera vinculaciones directas con los tres poderes tradicionales y se buscó la solución, sobre todo de las experiencias de los países de Centro y Sudamérica, en especial de Costa Rica.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral tuvo deficiencias muy grandes en su creación. En realidad se consideró como un mecanismo para que los actos de los órganos electorales, entonces dependientes exclusivamente del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular presidía a la Comisión Federal Electoral, pudieran ser revisados no por el mecanismo que se tenía antes mediante el recurso administrativo, sino por uno jurisdiccional por conducto de ese nuevo órgano, distinto y autónomo.

Sin embargo, en la relación ya fundamental de saber quién ganaba las elecciones en caso de que hubiera conflictos poselectorales, dicho tribunal no tenía facultades para resolverlos, puesto que sus resoluciones eran simplemente declarativas y no vinculaban al Colegio Electoral, que podía tomarlas en cuenta sólo si bien le parecía.

El proceso electoral de 1988 tal vez fue uno de los más discutidos en nuestra historia. En realidad las conciencias de los partidos y de la sociedad despertaron debido a una participación extraordinaria que rebasó las expectativas del propio sistema, tal y como estaba diseñado.

Cuando se llegó al Colegio Electoral para calificar la elección presidencial, éste se encontró una cámara por primera vez dividida. No había una mayoría que pudiera tomar decisiones, lo que originó que la actuación de ese órgano electoral fuera un desorden, una vergüenza para el país, pues se tomó cualquier posible solución, sin que fuera posible dictaminar la validez de la elección presidencial.

El sistema de autocalificación o el sistema político de calificación empezaba a ver sus primeras incongruencias, comenzaba a derrumbarse. No era posible que a través de negociaciones se calificara el evento más importante para la vida política de México, es decir, la calificación de la elección presidencial.

Así, después de grandes debates se convocó a una reforma política nacional y se creó el Tribunal Federal Electoral, como sala regional, al que se le confirió, entre otras, una facultad de calificación jurídica importante, porque sus resoluciones vinculaban al Colegio Electoral. Dicha facultad no era absoluta, ya que la última palabra la tenían los Colegios Electorales, que para modificar las resoluciones del Tribunal tenían que hacer un dictamen jurídico.

En 1991, por primera vez se modificó, vía jurisdiccional, una elección de diputados y los Colegios Electorales, para calificar sus elecciones, volvieron a mostrar su absoluta obsolescencia en relación con un país plural.

Así, los diseños constitucionales en materia de resolución de conflictos electorales, tuvieron que avanzar enormemente. En 1993 decide el Constituyente Permanente abolir la calificación política de la elección de diputados y senadores y otorgar esa facultad tanto al nuevo Instituto Federal Electoral —creado en sustitución de la autoridad gubernamental en las elecciones federales— como al Tribunal Federal Electoral.

Como se ha señalado, el tránsito jurídico para la solución de las controversias electorales en México no ha sido fácil. Se ha requerido mucho esfuerzo, como el que realizó el licenciado Santos de la Garza, para llegar a convencer a los actores políticos de que la solución más lógica y racional de los conflictos que se susciten en las elecciones es someterlos a un tribunal imparcial, objetivo, apegado a la ley.

Así, desaparecieron los dos Colegios Electorales de ambas cámaras del Congreso de la Unión, y sólo subsistió el Colegio Electoral para la calificación de la elección presidencial.

El Constituyente Permanente, convencido de que el camino correcto era seguir sometiendo y dando más fuerza y más autoridad a los tribunales electorales, en 1966 logró una reforma que, desde el punto de vista jurídico, llegó a la culminación deseada al someter los conflictos electorales al reino de la ley. Dicha reforma giró alrededor de cinco temas fundamentales, a saber:

- 1) Fortalecimiento y protección de los derechos políticos de los ciudadanos, mediante la participación de los habitantes del Distrito Federal en la elección de un jefe de Gobierno y de diputados a la Asamblea Legislativa del

Distrito Federal, así como la creación del juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano.

- 2) Mayor equidad en las reglas de la competencia electoral, con el establecimiento constitucional del principio de que el financiamiento público a los partidos políticos debe ser mayor al privado y el porcentaje de setenta-treinta relativo a la entrega de recursos con base en dos principios: el de representatividad sustentado en la fuerza electoral (setenta) y el principio de igualdad (treinta).
- 3) Fortalecimiento del Instituto Federal Electoral (IFE) al excluir al Poder Ejecutivo de su integración.
- 4) Fortalecimiento de la justicia electoral por medio de la creación e inclusión del Tribunal Electoral en el Poder Judicial de la Federación, así como un control estricto de la constitucionalidad en la materia electoral, y la desaparición del Colegio Electoral para la elección presidencial.
- 5) Una mayor representatividad en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, acorde con la fuerza electoral de los partidos.

Con el nuevo diseño constitucional producto de la indicada reforma 1996, se crearon dos tribunales constitucionales en materia electoral: la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Esto es novedoso porque se rompe con la tradición jurídica de gran parte de la historia jurisdiccional mexicana, cuando el Poder Judicial poco intervenía en las decisiones políticas de la sociedad.

Se logra un sistema integral de justicia constitucional que otorga a la SCJN y al TEPJF la facultad de ser tribunales constitucionales en materia electoral, que pueden interpretar directamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a fin de encontrar el espíritu del Constituyente Permanente y resolver así las controversias que les son planteadas de acuerdo con sus respectivas competencias.

Están reconocidos en la CPEUM los derechos políticos que se estiman trascendentales, tales como votar y ser votado en elecciones populares y el derecho para asociarse individual y libremente, para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos y afiliarse de manera libre e individual a los partidos políticos.

También están previstas vías judiciales para proteger esos derechos, como el juicio de revisión constitucional electoral, el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano y la acción de inconstitucionalidad, instrumentos que conjuntamente con los que existían con anterioridad a

la mencionada reforma constitucional de 1996, integran un adecuado sistema de defensa en materia electoral.

Es importante señalar que, actualmente en nuestro país, el ciudadano es el protagonista del juicio para la protección de los derechos político-electORALES, dado que para la procedencia de este medio de impugnación no se requiere más que la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual, y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los derechos políticos antes mencionados, en el entendido de que en el fondo de los asuntos el TEPJF puede llegar a estimar fundadas o infundadas las pretensiones correspondientes.

Los efectos de las sentencias que respecto a dicho medio de impugnación dicta este Tribunal Electoral pueden ser: confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnadas, lo que implica que tales efectos no tienen solamente un carácter negativo, consistente en anular el acto o resolución combatidos, sino que también tienen un carácter positivo, consistente en que la decisión materia del fallo sustituye a la impugnada. La restitución en el uso y goce del derecho electoral conculado es el principal efecto de estas resoluciones.

Por lo expuesto, se puede sostener que el legislador, por medio del derecho, se convierte en un promotor del cambio, en un facilitador de las nuevas realidades, de los nuevos tiempos y de los valores democráticos que en el orden político nacional y local de México se vienen implantando.

Es un hecho que, a lo largo de los últimos años, prácticamente en todos los sectores de la sociedad mexicana la apertura democrática se va consolidando. La experiencia nos demuestra que los distintos actos políticos asumen las reglas de la competencia electoral y están dispuestos a competir en las condiciones que de ellasemanan, en un absoluto respeto al Estado de Derecho.

La vía jurisdiccional de solución de controversias electorales constituye un factor de certidumbre entre los distintos protagonistas del proceso electoral.

La vigencia de un control constitucional y legal de elecciones en México ha demostrado ser el mejor medio para seguir construyendo el orden democrático del país.

De ahí que uno de los pilares fundamentales de la credibilidad que alcancen futuros procesos electorales en nuestro país sea la confianza de los partidos políticos y de los ciudadanos en el esquema institucional diseñado por el Constituyente Permanente y, por consiguiente, en sus instituciones electorales.

Con base en las anteriores consideraciones y gracias a los esfuerzos de muchas personas comprometidas con su país, como el licenciado Luis Santos de la Garza, se vislumbra un futuro prometedor para las instituciones electorales, toda vez que se cuenta actualmente con un marco jurídico que permite que todos los actos y resoluciones electorales estén sujetos de manera invariable a lo dispuesto por esta Carta Magna.

Fuentes consultadas

Santos de la Garza, Luis. 2001. *Los derechos humanos en materia política: Caso 10.180 México: análisis y documentos*. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.

VIII. Proceso de transición democrática¹

El autor de estas líneas desea agradecer al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y en particular al doctor José Fernando Ojesto, su magistrado presidente, así como al propio licenciado Luis Santos de la Garza, autor del libro *Los derechos humanos en materia política*, por la invitación para comentar su texto.

Este libro contiene una serie de análisis y de documentos que dan fe de un interesante capítulo de la transición política: el de las actuaciones que un grupo de ciudadanos, entre los que se encuentra el autor, realizaron en contra de la Ley Electoral de Nuevo León, promulgada en 1987, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se parte aquí de una serie de consideraciones en torno a las características del largo proceso de una democratización mexicana que se gestó a lo largo de dos décadas y que se plasmó en seis distintas reformas electorales constitucionales y legales.

A diferencia de los casos de transición a la democracia ocurridos en otras partes del mundo, en México el cambio no sucedió como una ruptura súbita, drástica o contundente con el régimen anterior. Los casos de Portugal, de España, de los países de América Latina que padecieron dictaduras militares, así como lo de Europa del Este, se nos presentan todos como procesos en los que el paso de regímenes totalitarios o dictatoriales hacia formas de gobierno democráticas en un periodo de tiempo relativamente breve. Se trató en todos esos casos de rupturas con el sistema autoritario precedente, aunque no necesariamente por medio de formas violentas. Por el contrario, el cambio en México, se plantea como un largo y gradual proceso de transformación que fue creando en forma lenta y paulatina nuevas condiciones democráticas.

El largo tiempo que caracterizó el proceso de transición democrática no constituyó necesariamente, como tal vez podría pensarse, una desventaja. Los ritmos que asumió la transformación del sistema político en México permitieron, por un lado, que los actores pudieran asimilar y procesar los cambios que se iban dando, que todos pudieran digerirlos y así irse adaptando a las nuevas

¹ Intervención en la presentación del libro *Los derechos humanos en materia política: Caso 10.180 México: análisis y documentos*, auditorio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), México, DF, 2 de mayo de 2002.

condiciones políticas que se generaban como producto de la misma transición; y, por otro lado, que las modificaciones que se plantearon en las distintas reformas electorales tuvieran la oportunidad de probarse en la práctica. A la larga, la experiencia acumulada gracias a la comprobación en los hechos resultó invaluable para definir las rutas futuras del cambio. No debemos olvidar que hace apenas tres décadas, México carecía de un auténtico sistema de partidos y que una de las tareas centrales de la transición consistió, precisamente, en la construcción de éste; no se trató de una tarea sencilla, algo que pudiera generarse de la noche a la mañana, sino que implicó un largo proceso de decantación y sedimentación. Los resultados están a la vista de todos: hoy México cuenta con un sistema de partidos competitivo y consolidado.

Por otro lado, la lentitud y gradualidad de la transformación política mexicana no implicó, de ninguna manera, que sus alcances fueran limitados. Al fin, el cambio fue tan profundo, que nuestra realidad política actual es diametralmente distinta de la que existía a mediados de la década de los setenta del siglo xx. Los fenómenos que trajo consigo la democratización del país y que hoy son hechos reales, como la posibilidad material de la alternancia en el poder o la existencia de gobiernos divididos, eran por completo impensables hace apenas veinticinco años. Actualmente es algo natural la inexistencia de mayorías pre-determinadas en los congresos locales como resultado de las respectivas elecciones, y la consecuente necesidad de negociar para poder gobernar. El mapa político del país ha tenido una profunda transformación; de una situación fundamentalmente monocolor, en la que un partido hegemónico ejercía un predominio casi absoluto en el arena electoral, se ha pasado a otra en la que resulta reina una sana incertidumbre democrática de frente a los procesos electorales. Basten estos breves señalamientos como prueba de la profundidad que alcanzó el cambio político en México.

La transición en México ha sido también una transición esencialmente pacífica. El recurso a la violencia, como vía para generar un cambio político, fue rechazado por los actores de la transición desde sus inicios. De hecho, la transición misma nace como vía alternativa para hacer frente a la opción armada, mediante la renovación de un sistema fundado en un modelo ideológico agotado e incapaz de coexistir con una pluralidad política creciente. La reforma política fue concebida, desde el principio, como un paliativo frente a la opción violenta, como un vía para evitar el resurgimiento del “Méjico bronco” del que hablaba don Jesús Reyes Heroles. La vocación pacífica del cambio político y de sus protagonistas se ha refrendado continuamente; así lo demostraron

tanto la capacidad de procesar los conflictos postelectorales mediante las vías político-institucionales, como el Acuerdo Político suscrito por ocho de los nueve partidos políticos y sus respectivos candidatos en enero de 1994 para restaurar una paz duradera y justa. La transición, en suma, se trató de una apuesta pacífica por la democracia.

Ese carácter pacífico se debió, en gran medida, al hecho de que la transición fue un proceso negociado e incluyente. Incluyente en un doble sentido: en primer lugar por lo que hace a las reglas de la representación, cuyo objetivo fue el de abrir la puerta de entrada a los órganos colegiados al mayor número de partidos posible y en la medida de su presencia electoral; así ocurrió primero con la Cámara de Diputados y luego con el Senado de la República. En segundo lugar, en lo que respecta a los mismos procesos de negociación de las reformas electorales, que buscaron ser el resultado de consensos y compromisos compartidos por un número de actores lo más amplio posible.

La transición política en México debe concebirse, además, como un proceso acumulativo en el que las subsecuentes reformas ampliaron los alcances de las anteriores y fueron innovando, perfeccionando y ajustando las reglas y los mecanismos que normaban los procesos electorales. Ninguna de las reformas tuvo como meta reinventar a partir de cero el sistema político electoral. Es cierto que en ocasiones se produjeron cambios particularmente profundos, como la renovación total de los órganos electorales a consecuencia de la reforma de 1989-1990, pero también lo es que las normas fundamentales del sistema político subsistieron. De hecho, y éste es un dato, creo yo, de suma relevancia, la transformación democrática del régimen no implicó la sustitución del orden político-constitucional.

Si bien cada una de las reformas estuvo condicionada y, en gran medida, determinada por las circunstancias políticas concretas por las que atravesaba el país, también una correcta interpretación de nuestra transición política requiere evitar asilar y descontextualizar las distintas reformas electorales, sino concebirlas como parte de una evolución continuada que se inicia desde 1977 y concluye en 1996. No hacerlo implicaría el riesgo de presentar una interpretación incorrecta e incompleta del proceso de cambio político en México. Permítanme utilizar una metáfora para explicar lo anterior: sólo concibiendo las distintas reformas en su conjunto podremos tener un panorama completo del bosque de la transición en México y no una visión parcial de los árboles que lo integran.

El cambio político en el país no fue producto de una concesión gratuita y casual de alguna autoridad, sino el resultado de una larga serie de lentes y complicadas negociaciones entre los diversos actores políticos y sociales. No hay un único autor de nuestra transición; ésta se debe a la interacción de un sinnúmero de agentes involucrados: gobierno, partidos políticos, organizaciones sociales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, estudiosos de nuestra realidad nacional y decenas de millones de ciudadanos que, confiando en la opción electoral como instrumento para determinar el destino político del país, se presentaron pacíficamente, elección tras elección, a emitir su voto. Nuestra reforma política es una obra colectiva; es el resultado de una serie de demandas y de necesidades de una sociedad cada vez más plural, consciente de sus derechos y deseosa de ejercer con plenitud sus prerrogativas políticas.

La primera de las reformas electorales, la de 1977, que en numerosas ocasiones he definido como una reforma desencadenante, tuvo como finalidad principal la de involucrar en el juego político institucional a una serie de actores que en el pasado habían estado relegados de la dinámica electoral y, de manera simultánea, ampliar los espacios de representación nacional a las distintas fuerzas políticas del país. A partir de ese momento, se abrieron también los canales a través de los cuales se plantearían en el futuro nuevas demandas y cambios a las reglas básicas de la contienda política.

El proceso de cambio fue paulatino y gradual. Desde una perspectiva global, cada una de las reformas tuvo objetivos concretos y cumplió con necesidades específicas. La de 1977, como indicaba, abrió las puertas a nuevos partidos y permitió su presentación en el Congreso de la Unión mediante la fórmula de representación proporcional. La reforma de 1986 amplió la cuota de representación proporcional en la Cámara de Diputados y así permitió una representación más amplia de todas las fuerzas políticas; la de 1989-1990 dio origen a nuevos organismos electorales y estableció una serie de mecanismos para garantizar el respeto al sufragio; la de 1993 puso en primer plano el problema del financiamiento introduciendo los primeros mecanismos de fiscalización de los recursos de los partidos y acabó, además, con el proceso de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores; la reforma de 1994 dio un gran impulso al proceso de ciudadanización de los órganos electorales; la de 1996, por último, atacó el problema de la inequidad en la competencia electoral, culminó el proceso de plena autonomía de los órganos encargados de organizar y calificar los comicios y estableció la posibilidad de resolver todas las controversias electorales ante instancias jurisdiccionales.

El caso conocido como 10.180 México es uno de los episodios que componen el proceso de cambio político. Este libro, dedicado al análisis específico de ese caso, tiene la virtud de analizar un capítulo concreto de nuestro complejo y difícil tránsito a la democracia. Tratándose éste de un proceso largo y complicado, los episodios en particular tienden a diluirse y eventualmente a olvidarse en medio del gran torrente de acontecimientos que integran la transición mexicana. Desde mi punto de vista, el mérito principal del texto que hoy presentamos consiste, precisamente, en recordarnos que el profundo cambio político que operó en México fue resultado de una obra colectiva, de partidos y de ciudadanos convencidos de la necesidad de transformar democráticamente un sistema poco respetuoso de los derechos políticos. La transición sólo puede explicarse si se consideran todos estos casos en su conjunto. Ninguno de ellos por sí solo es el responsable del cambio, pero sin duda éste no habría sido posible sin todos esos episodios en conjunto.

Ahora bien, el Caso 10.180 México reviste otra gran importancia: es la primera ocasión en que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) resuelve, a raíz de la presentación de una denuncia, que es obligación de los países que han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) adecuar su legislación interna con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos, así como establecer las instancias necesarias para que los afectados puedan recurrir jurisdiccionalmente la eventual violación de esos derechos. Esa resolución, de enorme transcendencia, se convirtió, además, en un criterio de la propia Comisión aplicable a todos los países del sistema americano de derechos humanos.

Permítanme reconstruir brevemente cuáles fueron las causas de la controversia y los resultados de la misma.

El 12 de octubre de 1987, el autor de este libro, el licenciado Luis Santos de la Garza, entonces diputado local por el Partido Acción Nacional, conjuntamente con otros tres ciudadanos mexicanos, el ingeniero Eduardo Arias Aparicio, y los licenciados Teresa García de Madero y Miguel Gómez Guerrero, interpusieron una denuncia ante la CIDH en contra de la Ley Electoral de Nuevo León, publicada unos meses antes en el mismo año de 1987, argumentando que esa norma violaba los derechos humanos en materia política que preveía la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El recurso promovido en realidad planteaba una denuncia en contra del entero sistema electoral mexicano al sostener que ni la Constitución ni las normas secundarias, locales y federales, preveían efectivos mecanismos de protección de los derechos políticos

en caso de una eventual violación, lo que dejaba en total estado de indefensión a los ciudadanos afectados. Tal era el caso del juicio de amparo, procedimiento constitucional para salvaguardar las garantías fundamentales de los individuos, pero que era considerado como improcedente para efecto de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Luego de un prolongado y complejo procedimiento —inédito en todos los sentidos pues nunca antes hasta entonces la Comisión Interamericana se había ocupado del análisis de una caso de violación de derechos políticos—, emitió su resolución por unanimidad de sus siete miembros y la incorporó en el Informe Anual que presentó a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en junio de 1991. Durante el procedimiento el Gobierno mexicano, en tanto parte denunciada, presentó como principal excepción el que la CADH no otorgaba jurisdicción a la Comisión para pronunciarse sobre asuntos electorales, incumbencia interna de los Estados miembros. La Comisión desestimó esos argumentos y resolvió 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 los cuales los afectados pueden hacer valer sus derechos, desarrollando las posibilidades de un recurso judicial.

Creo conveniente recordar los artículos de la CADH que sirvieron como base a la Comisión para pronunciar su resolución. El artículo 23 señala que los derechos políticos de que deben gozar todos los ciudadanos son los siguientes: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; 2) votar y ser votados 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) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. El artículo 25, referente a la protección judicial, establece por su parte que:

toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención[...].

El gobierno de México no atendió inmediatamente la resolución adoptada por la CIDH, lo que provocó que los ciudadanos denunciantes presentaran en enero de 1994 un nuevo escrito de denuncia ante la misma Comisión, que fue considerado por ésta como una ampliación del Caso 10.180 México. El nuevo procedimiento implicó, en una situación totalmente novedosa, que el pleno de la Comisión se trasladara a México para realizar una serie de audiencias con las partes afectadas y con diferentes actores políticos. El nuevo procedimiento concluyó con un exhorto que formuló la Comisión al Gobierno de México para que diera cumplimiento a la resolución emitida en 1991.

La denuncia que dio inicio al Caso 10.180 México —debemos subrayarlo— se presentó en el contexto político y legal derivado de la reforma electoral de 1986, en el que la organización de las elecciones, en el ámbito federal, estaba a cargo de la Comisión Federal Electoral, órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación y presidido por el titular de esta dependencia, mientras que la resolución de controversias derivadas de los procesos electorales estaba encomendada al Tribunal de los Contencioso Electoral, instancia también dependiente de la Secretaría de Gobernación. Por su parte, las legislaciones electorales locales, como fue el caso específico de la Ley Electoral de Nuevo León de 1987, reprodujeron el mismo esquema planteado por el Código Federal Electoral, por lo que los procesos electorales eran organizados por órganos dependientes de las respectivas secretarías de gobierno de los estados.

A raíz de la reforma electoral de 1989-1990, y cuando el Caso 10.180 México aún estaba en curso ante la CIDH, se crearon el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral, como organismos públicos autónomos en sus decisiones. Por lo que respecta al IFE, si bien es cierto que aún estaba presidido por el secretario de Gobernación, también lo es que fue el resultado de la búsqueda de imparcialidad y de la necesidad de contar con una sólida base de confianza en torno a los procesos electorales. Con la creación del IFE se sentaron las bases para la profesionalización de la función electoral, y aunque todavía serían necesarias otras cirugías mayores operadas por las reformas subsecuentes, para culminar con el proceso de independencia institucional, las nuevas normas introducidas en 1989-1990 sentaron las bases sobre las que se iría perfeccionando posteriormente la autoridad electoral.

Fue con los cambios constitucionales y legales de 1994 que la autoridad electoral se transformó profundamente. La pérdida del derecho de voto de los partidos políticos en el Consejo General del IFE, la representación estrictamente igualitaria de los mismos, así como la creación de la figura de los consejeros

ciudadanos, fueron las características que definieron al nuevo órgano de dirección del Instituto. A partir de ese momento, los seis consejeros ciudadanos contaron con la mayoría absoluta de los once integrantes con derecho de voto en el Consejo General, con lo que culminó el proceso de ciudadanización que se había iniciado en los órganos desconcentrados del Instituto desde 1990. Ni el gobierno, ni el legislativo, ni los partidos políticos tuvieron ya, a partir de 1994, el control de la dirección del Instituto Federal Electoral, lo que representó un enorme avance en el establecimiento de garantías para la protección de los derechos político-electORALES.

La reforma de 1996 fue culminante en muchos sentidos. En primer lugar porque dio pie a la plena autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral con la salida definitiva del Poder Ejecutivo del órgano de dirección del Instituto. Por su parte los representantes del Poder Legislativo perdieron su derecho de voto, mismo que fue reservado exclusivamente a una nueva figura, la de los consejeros electORALES, quienes asumieron, consecuentemente, de manera exclusiva la capacidad de decisión en el Consejo General. Por su parte, el Tribunal Electoral fue incorporado al Poder Judicial de la Federación y gozó, a partir de entonces, de la atribución de juzgar la constitucionalidad de los actos electORALES que, aunada a la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de controlar la constitucionalidad de las leyes electORALES mediante la Acción de Inconstitucionalidad, cierra el manto protector de la justicia federal sobre los derechos políticos reconocidos en la Constitución. No sólo eso, ahora, gracias a la institución del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano (JDC), que se desahoga ante el Tribunal Electoral, cualquier ciudadano puede demandar por su cuenta y sin la intervención de los partidos, la protección de la justicia electoral de sus derechos políticos.

El episodio de nuestra historia política recogido en el libro del licenciado Luis Santo de la Garza, que culmina con la resolución mencionada de la CIDH, sin duda da cuenta de un movimiento pionero en la búsqueda de protección de los derechos humanos que corresponden a la faceta política de los individuos, movimiento que expresaba, además, sentimientos muy arraigados, que son constatados por la lucha constante por convertir en realidad el respeto democrático de los derechos políticos en nuestro país. Pero también constata que la ruta que siguió la transición democrática en nuestro país fue la correcta. A fin de cuentas, el cambio político en México respondió a un conjunto de aspiraciones que tenían un mismo fin. La plena democratización del sistema político.

Fuentes consultadas

Santos de la garza, Luis. 2001. *Los derechos humanos en materia política: Caso 10.180 México: análisis y documentos*. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.

IX. Epílogo: Derechos humanos en materia política. Su evolución en los últimos años

El tema electoral ha estado presente en la vida de México a partir de la Independencia. Ése fue en 1910, entre otros motivos, el detonante de la revolución con un lema que quedaría grabado para la historia: "sufragio efectivo". Más de un millón de mexicanos murieron con motivo de ese episodio. Irónicamente, durante casi todo el resto del siglo xx, la constante en las elecciones sería el fraude electoral.

Para los efectos de este trabajo, consideremos, después de la Revolución de 1910, como "primera época" la transcurrida a partir de la Constitución de 1917, y que se inició después de organizarse en 1929 el Partido Nacional Revolucionario (PNR), después en 1938 con el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y desde 1946 con la actual denominación de Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Esa "primera época", que concluyó hasta las elecciones de 1997, cuando dio comienzo la "época actual", se caracterizó por el absoluto desprecio de todas las autoridades, principalmente federales, a los derechos humanos en materia política. En la denuncia del Caso 10.180 presentada el 12 de octubre de 1987 se describía esa situación, en el marco de la Constitución Política vigente, del siguiente modo:

|

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) incluye en su Capítulo I denominado: "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno" los siguientes artículos:

ARTICULO 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

ARTICULO 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos

en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental; y

ARTICULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Estrictamente vinculado con lo anterior se alegaba que la propia Constitución establecía a su vez los derechos o prerrogativas enunciados en los siguientes términos:

ARTICULO 35. Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley;

ARTÍCULO 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República.

...

- III. Votar en las elecciones populares en el Distrito electoral que le corresponda;
- [...]

ARTICULO 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. [...]

II

Por otro lado, observábamos que el artículo 103 de la CPEUM, que establece la competencia de los Tribunales de la Federación, incluía en su fracción I resolver toda controversia que se suscite “por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales”.

Además, informábamos a la Comisión Interamericana de Derechos humanos (CIDH) de la existencia de una ley reglamentaria, que es la denominada Ley de Amparo, la cual establecía el procedimiento, requisitos y condiciones para el ejercicio de este derecho por parte de los afectados en sus garantías individuales. Este sistema de salvaguarda, en México, a diferencia de otros países, no tenía como consecuencia que el Poder Judicial federal cancelara, anulara o quitara validez y facultad de ser aplicada a una ley emanada del Congreso federal o local, aunque sea calificada de inconstitucional por el Poder Judicial Federal, toda vez que conforme a la legislación mexicana se protegía únicamente el caso concreto y particular de la persona que interpuso la demanda de amparo. No era, en consecuencia, un recurso mediante el cual el Poder Judicial federal tuviera oportunidad de establecer que una ley, en su generalidad, no obstante ser inconstitucional, dejara de aplicarse.

A continuación se transcribía el artículo 76 de la Ley de Amparo en vigor que confirmaba lo expuesto anteriormente:

ART. 76. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo solo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare.

A mayor abundamiento, se apuntaba en la denuncia que nuestro sistema legal estaba diseñado en forma tal, que el Juicio de Amparo-Habeas Corpus primero: Si bien protege en lo general los derechos del hombre, no resguarda los derechos de los ciudadanos como tales; y segundo: es improcedente respecto de los derechos políticos. Para demostrarlo, se adjuntaron como anexos números 8, 9, 10, 11, 12 y 13, y copias de las tesis jurisprudenciales sostenidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reiterando los criterios antes señalados.

III

Asimismo, dejábamos en claro que hasta mayo de 1981 los derechos del ciudadano en México a votar, a ser votado, a participar en las funciones públicas de su país y en general a participar en la dirección de los asuntos políticos, estaban enmarcados únicamente, en materia federal, en las disposiciones de la Constitución federal y en materia local en el estado de Nuevo León, en las disposiciones de su Constitución y Ley Estatal. Los recursos existentes en caso de violaciones a los derechos electorales estaban determinados por las comentadas legislaciones, las cuales, complementadas por lo establecido en el ya citado artículo 76 de la Ley de Amparo, eliminaban, según antes se indicó, toda posibilidad de que las últimas decisiones pudieran ser revisadas por tribunales u órganos jurisdiccionales independientes.

No obstante lo anterior, subrayábamos que esta situación había sido trascendentalmente modificada cuando México —según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1981 y por acuerdo del presidente de la República de 2 de marzo de 1981, publicado como decreto en el propio Diario Oficial de la Federación del 7 de mayo de 1981— aprobó por conducto de la Cámara de Senadores y del titular del Ejecutivo Federal, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Con ello su contenido, atento a lo establecido en el artículo 133 de la propia CPEUM, se elevó a rango de Ley Suprema de toda la Unión, y quedó así con validez jurídica plena y obligatoria en México y sujetos a ella autoridades y ciudadanos. En el último de los documentos citados, por cierto, el presidente de México, el licenciado José López Portillo, prometió, “en nombre de la Nación Mexicana, cumplirla y observarla y hacer que se cumpla y observe” (La Convención).

En esta forma, los mexicanos —como se apuntaba en el documento referido— recibimos el reconocimiento, ya existente en todo el mundo civilizado

en beneficio de los ciudadanos de la mayor parte de los países del orbe, de que se consagraban como derechos humanos el de participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos, el de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, con garantía de la libre expresión de la voluntad de los electores, y en fin, el de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, con todas sus disposiciones, particularmente la de su artículo 23 y los medios de protección establecidos en la Parte II, venían a significar para la ciudadanía de México una ventaja de valor incalculable: no solamente porque los colocaba en el mismo nivel de los ciudadanos de otras latitudes, sino porque les otorgaba una posibilidad que en lo interno se les negaba, de que un organismo competente y calificado revisara, con criterio independiente, cualquier violación al derecho humano relativo al voto y al proceso electoral.

La trascendencia de que se llegara a respetar el voto en México —señalábamos en la denuncia— difícilmente podía ser exagerada. No se trataba únicamente del acto electoral. Vía el respeto al voto y únicamente así, México podría asegurar un desarrollo firme y armonioso que evitara que las discrepancias en torno al método de designar a sus gobernantes fueran dirimidas con violencia. Resulta así perfectamente aplicable al caso de México la previsión adoptada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Santiago, Chile, 1959) preparatoria de la formación de la Convención, en el sentido de 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”.

IV

Hacíamos notar así que, para la ciudadanía actual en México, los procesos electorales habían sido, de siempre, alterados y por lo mismo fraudulentos. No necesariamente quería esto decir que el cómputo oficial determinara como ganador a un candidato que en realidad no hubiere ganado. Probablemente, o en muchas ocasiones, el candidato oficial reconocido como triunfante en efecto pudo haber obtenido mayoría de votos. Lo que queríamos señalar es que de manera indefectible el resultado oficial electoral o sea básicamente el cómputo del número de electores que votaron y los votos acreditados a los partidos y candidatos contendientes no correspondían a la realidad.

En la denuncia enumerábamos las condiciones en que —al menos en los últimos 40 años anteriores a 1987— se desarrollaron los procesos electorales en México, ya fueran federales, estatales o municipales, en los términos siguientes:

- 1) Se parte de la absoluta seguridad de que los cómputos definitivos de ninguna manera reflejarán la realidad en dos aspectos básicos:
 - a) El número de electores que se indica acudió a votar ya que siempre se incrementa es cifra; y
 - b) El número de votos que se atribuye al candidato del partido oficial o sea el Partido Revolucionario Institucional, al que se la agregan el número de votos que corresponde a personas que realmente no intervinieron en la votación. Esto es invariable, salvo algunas excepciones en que parte de esos votos nunca emitidos, se acreditan a algunos partidos políticos, identificados como "paleros", que responden a las indicaciones del mismo partido oficial y actúan para dar una apariencia de democracia.
- 2) El fraude a que nos referimos, como sistema establecido, ha sido factible con base en las siguientes circunstancias:
 - a) Todos los niveles de autoridades electorales quedan integrados por gente incondicional del PRI-Gobierno que, en el seno de la Comisión Federal Electoral en materia federal y de la Comisión Estatal Electoral en el estado de Nuevo León, forman mayoría y esta constante se reproduce hasta en las directivas de las casillas electorales en que se recibe la votación.
 - b) La participación de los ciudadanos en las elecciones tiende a reducirse, pues una gran proporción de los electores se abstiene de acudir a las urnas por los antecedentes invariables de fraudes previos y a su vez el fraude siguiente se facilita por la menor participación ciudadana. En esta forma, el objetivo de alterar los resultados se simplifica al retroalimentarse.
- 3) El fraude electoral en México es un axioma, o sea una verdad que no necesita demostración. Sin embargo, comprendemos que para efectos de análisis de una autoridad internacional, como lo es la H. Comisión Internacional de Derechos Humanos, hay que ofrecer pruebas al respecto o sea sobre el fraude como sistema concebido, preparado y ejecutado por el PRI-Gobierno, en todo lo cual el centro de gravedad se localiza en la Secretaría de Gobernación.

Entre otras pruebas incontrastables y derivadas incluso de datos oficiales, a guisa de ejemplos, ofrecemos las siguientes:

a) En las elecciones para presidente de la República celebradas el día 4 de julio de 1976, el Candidato del PRI-Gobierno obtuvo 16'727,993 de votos según cómputos oficiales (anexo No. 16). Hay la circunstancia de que en esa ocasión, por excepción en las últimas elecciones presidenciales, el principal por no decir el único partido político auténtico o sea el Partido Acción Nacional (PAN) no postuló candidato a presidente de la República o sea que no hubo realmente contendiente y con cualquier número de electores que hubiera ido a votar el candidato oficial licenciado José López Portillo hubiera obtenido el triunfo.

Seis años después en 1982, el candidato oficial licenciado Miguel de la Madrid Hurtado teniendo un contendiente fuerte que lo fue el ingeniero Pablo Emilio Madero del PAN, y con un electorado 10% mayor obtuvo, según documento oficial (anexo No. 17) 16'748,006 votos, o sea el mismo número de votos que seis años antes, equivalentes, en términos de proporción o realidad a una votación sensiblemente menor.

¿Cómo puede ser posible esto? Sencillamente por el fraude como sistema. No cabe duda de la alteración de resultados, que en el caso de las elecciones de 1976, ni siquiera era necesaria.

Lo que sucedió es que en 1976, sin candidato de oposición, no hubo representantes del PAN que cuidaran las manos de los funcionarios de casillas y éstos se fueron en vicio aumentando el nivel del fraude, añadiendo boletas cruzadas sin pensar que fue tanta la exageración, que seis años después, con más electores y en una verdadera contienda que estimuló a la participación, el candidato del PRI a la Presidencia no obtendría más votos que su antecesor.

b) A nivel del estado de Nuevo León y en el periodo del gobernador Alfonso Martínez Domínguez en las elecciones del 7 de julio de 1985, los partidos denominados Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Demócrata Mexicano (PDM), y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), en conjunto recibieron 11,545 votos a favor de sus candidatos a diputados federales y simultáneamente, el mismo día, en las ánforas para diputados locales, localizadas a dos metros de distancia de las de diputados federales, los mismos 4 partidos políticos recibieron, según constancias oficiales, 124,417 votos o sea casi once veces más. Caso de magia que se explica por el propósito

del gobernador de colocar en el Congreso local a seis diputados con apariencia de ser de oposición. Con el No. 6 se anexa documento que demuestra lo anterior.

- c) En las elecciones para renovar los ayuntamientos del estado de Nuevo León celebradas el día 10 de noviembre de 1985, por supuesto se realizaron los tradicionales fraudes electorales impidiendo que los alcaldes propuestos por el PAN ocuparan los puestos que en realidad habían ganado en muchos municipios del Estado de Nuevo León, particularmente en el de Monterrey y los del área metropolitana. Los mismos cómputos oficiales pusieran de relieve el fraude o sea la alteración absoluta de datos. Es decir, los propios resultados oficiales expresados por las autoridades, demostraron lo siguiente:

Primero: Que en cuatro municipios, —Monterrey, Guadalupe, San Nicolás y Garza García—, los más importantes del estado que constituyen el área metropolitana de Monterrey, de un total de 964,571 electores en la citada área, según el padrón oficial, votaron 265,571 personas o sea que se registró una votación equivalente de 27.52% del electorado. *Abstención:* 72.48% En los citados municipios el PAN contendió con candidatos frente al PRI.

Segundo: Que en los restantes 47 municipios del estado de Nuevo León en que el PAN en su mayor parte no postuló candidatos en contra el PRI, de un total de electores, según los padrones oficiales, de 373,565 personas, votaron 232,193 o sea 62.15% resultando una abstención de únicamente 37.85%.

Tercero: En el municipio de Parás en que el PRI no tuvo contrincante los 765 electores votaron en 100% a favor de dicho partido.

Únicamente con apreciar estos resultados, oficialmente dados a conocer por las autoridades electorales, se demuestra y constata que en realidad no hubo elecciones auténticas en Nuevo León en noviembre de 1985.

Como puede observarse de lo antes señalado, en esa “primera época” de la historia electoral en México, la voluntad ciudadana expresada en el voto no se comprueba, simplemente se suplantaba de manera masiva.

Hace 25 años, siendo diputado al Congreso del estado de Nuevo León, anuncié el 5 de mayo de 1987 que, al rehusarse el Congreso del estado y el gobierno federal a reconocer y respetar los derechos humanos en materia electoral (negándole justicia sobre la materia a los ciudadanos que en conjunto como

“pueblo” tiene la soberanía), había decidido acudir ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a denunciar la situación, ejerciendo los derechos consagrados en el Tratado Internacional denominado Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) suscrito el 22 de noviembre de 1969, al cual México se adhirió el 2 de marzo de 1981. En ese momento, altos funcionarios del gobierno y el partido oficial nos calificaron a los denunciantes como “traidores a la patria”.

El 12 de octubre de 1987, con otros tres compañeros ciudadanos —María Teresa García de Madero, Eduardo Arias Aparicio y Miguel Gómez— presentamos personalmente en Washington, DC, sede de la referida Comisión, la denuncia ofrecida. En la primera edición del libro denominado *Los derechos humanos en materia política. Caso 10.180 México, análisis y documentos*, publicado en 2001 y en su segunda edición, de 2003, realizadas por la Universidad Autónoma de Nuevo León, se transcriben los pormenores del caso, incluyendo la demanda y especialmente el Informe (Sentencia) 8/91 de 22 de febrero de 1991, en cuya primera conclusión la CIDH, por unanimidad de sus integrantes (siete eminentes juristas) dictaminó:

52. 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.

53. De allí que la Comisión considere que en el Caso Núm. 10.180 la Ley Electoral de Nuevo León no cumpla 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 que 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.

Sin embargo, el gobierno federal —contraparte y responsable— durante varios años no acató esta resolución de la CIDH y hubo necesidad de reclamar

ante este organismo interamericano la mora en que incurría el gobierno federal que, como presidente, encabezaba Carlos Salinas de Gortari. Se siguió insistiendo ante la CIDH y, como consecuencia, con fecha 15 de noviembre de 1995 recibí la siguiente comunicación:

Me permito comunicarle que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en nota de esta misma fecha, ha transmitido a el Gobierno de México una comunicación en donde se le exhorta se adopten todas las medidas que considere necesarias para el cumplimiento del Informe Núm. 8/91, aprobado por la Comisión el 22 de febrero de 1991.- Aprovecho la oportunidad para saludar a usted muy atentamente.- Edith Márquez Rodríguez Secretaria Ejecutiva.

Luego, ante la contumacia del gobierno federal, se logró, por primera vez en la historia, a instancia de los denunciantes del Caso 10.180-Méjico, que se instalara en la ciudad de México, a partir del 17 de julio de 1996, la CIDH con sus siete integrantes y personal directivo, previa autorización del gobierno federal, para analizar *in situ* con los afectados en el Caso 10.180 y en otros casos denunciados de violación de derechos humanos, de la indebida situación de incumplimiento. Al final de la visita, los miembros de la CIDH tuvieron una reunión con el titular del Poder Ejecutivo federal.

En ese entonces, ya era presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, quien sí atendió el reclamo que venía desde muchos años, proveniente también de distintos sectores de la población: intelectuales, la Iglesia católica, los partidos políticos auténticos. Incluso, el subcomandante Marcos, en enero de 1994, destacó en su demanda inicial el respeto al voto. En estas circunstancias, el titular del Poder Ejecutivo federal suscribió con fecha 25 de julio de 1996, junto con los coordinadores de todos los partidos que actuaban en la Cámara de Diputados, una iniciativa de gran trascendencia para reformar 18 artículos de la CPEUM, misma que rápidamente fue aprobada (DOF, 22 de agosto de 1996). Debido a esas modificaciones, por primera vez se puede decir que nuestra Carta Magna establece la justicia en materia electoral. Como consecuencia, el Congreso de la Unión expidió la importante Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Los respectivos congresos de los 31 estados de la República hicieron también modificaciones iguales.

Las reformas antes comentadas significaron un excepcional avance, no sólo en el reconocimiento en el sistema legal mexicano de los derechos humanos en materia electoral, sino en su protección efectiva.

El aspecto fundamental de ese gran cambio, con el que se inicia la “época actual”, consistió en que el presidente de la República y los gobernadores de los estados quedaban fuera del manejo de los procesos electorales, cuyo control les había permitido, durante 71 años, alterar impunemente el resultado de las elecciones y la voluntad del pueblo. Terminó así una época oprobiosa para México, que significó la negación de la democracia, y se inició una nueva con justicia electoral que, sin duda alguna presenta algunos nuevos problemas, comparativamente de menor importancia, que conviene mencionar para su solución.

Analizando la situación actual, hay que reconocer que, no obstante el gran cambio positivo surgido de la reforma aludida de nuestra carta magna, la ciudadanía no está del todo satisfecha con la realidad que se vive para, en ejercicio de su soberanía, elegir como pueblo a sus gobernantes. Esto obliga, desde mi punto de vista, a una reflexión especial.

Las inconformidades que en la época actual se advierten en torno a los procesos para elegir a los funcionarios públicos, en los ámbitos federal, estatal y municipal, se derivan fundamentalmente de los siguientes temas:

Partidos Políticos.

Su actuación no satisface a la comunidad

Resulta que en los últimos tiempos los partidos políticos, sin excepción, han actuado de manera como si los derechos en materia electoral correspondieran a ellos y en particular a los integrantes de sus órganos de decisión y no, como lo consagra nuestra ley suprema, a los ciudadanos. Su artículo 39 indica que: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”. El artículo 41 fracción I segundo párrafo, a su vez señala

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso a éstos al ejercicio del poder público.

La ciudadanía advierte que los partidos políticos no cumplen con su obligación principal ya señalada y que aprovechan las prerrogativas que se les han

otorgado, de ser entidades de interés público, el generoso financiamiento que se les concede y del oligopolio que indebidamente la ley ordinaria les ha concedido hasta la fecha, para postular en exclusiva a los candidatos a puestos de elección popular, ya que con frecuencia no escogen a los mejores ciudadanos por su capacidad y honestidad, sino a personas que buscan en la función pública satisfacer sus intereses personales y enriquecerse, en lugar de atender el bien común. Los partidos políticos se han convertido, no únicamente en oportunidad de poder, que bien utilizado es natural, sino en ocasión de obtener algunos de sus miembros, riqueza mal habida. Para México, esta práctica ha significado un lastre.

Así como la ley estipula para los partidos la obligación de una cuota de género al postular candidatos, debería exigir también una cuota de calidad, lo que significa que un determinado porcentaje de los postulados acreditaran los requisitos de honestidad y capacidad, aunque no fueran miembros del partido, pero que coincidieran con sus principios de doctrina. Si a los policías municipales se les exige ser “certificados”, la legislación debe condicionar el registro de un candidato a una prueba de sus antecedentes de honestidad y capacidad para ocupar el cargo de elección popular a que aspire.

Mucho ayudaría también, para limpiar la vida política de México, que la legislación exigiera hacer públicas las declaraciones patrimoniales de los funcionarios de elección popular, tanto al asumir sus cargos como al abandonarlos.

El centro de gravedad de nuestro país y de los mexicanos radica en los partidos políticos, de ahí la gran importancia de su actuación. En los hechos y con base en las prerrogativas mencionadas, en conjunto designan, en lo federal (y en los estados a sus equivalentes), al titular del Poder Ejecutivo, a los 500 miembros de la Cámara de Diputados y a los 128 integrantes del Senado e, indirectamente, a través de sus legisladores o de éstos y el titular del Ejecutivo, nombran a los integrantes del Poder Judicial Federal —ministros de la Corte, consejeros de la Judicatura, agistrados del Tribunal Electoral Federal—, procurador general de la República y a los miembros de importantes organismos autónomos, como el Banco de México, la Comisión Federal de Competencia Económica, la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Reguladora de Energía y al titular de fiscalización de la federación. En todos estos casos el nombramiento se hace por decisión de los legisladores y en muchos de ellos a propuesta del Ejecutivo. Ninguna reforma importante para mejorar de fondo el futuro de México puede realizarse sin el concurso de los partidos políticos.

En consecuencia, es imperativo regular la actuación de los partidos políticos, dada la gran trascendencia de su tarea. Una ley de partidos políticos podría incluir sus responsabilidades y lo relativo a la postulación de candidatos para asegurar su capacidad y honestidad, destacando que al desempeñar un puesto público, su obligación es trabajar para México, no para su partido. Dicha ley podría incluir ciertas exigencias que acabaran con los partidos de familia, que internamente viven en la antidemocracia como negocios.

Por supuesto, no todo puede mejorarse con reformas legales. En cuanto a los partidos políticos, es necesario que los ciudadanos limpios de propósitos, participen en ellos y corrijan sus errores. Donde puedo hablar con más propiedad es en relación con el PAN, partido del que soy miembro activo desde hace casi 72 años. Con pena, tengo que admitir que a partir de la última década muchos de sus miembros, con poder en los órganos de decisión, tanto en el ámbito nacional como en muchos estados (Nuevo León es uno de ellos), se han venido conduciendo buscando el bien propio personal, en lugar del bien común, particularmente al ocupar puestos públicos de elección popular o designación. Se han apartado así de los objetivos de los fundadores y de su doctrina

Para demostrar esto, basta con cotejar su actuación con los principios de doctrina y objetivos adoptados en las jornadas de los días 13, 14 y 15 de septiembre de 1939 cuando se constituyó Acción Nacional en cuya formulación participaron destacadamente Manuel Gómez Morin y Efraín González Luna, dos mexicanos de excepción. Paso a citarlos:

- 1) La Nación es una realidad viva, con tradición propia varias veces secular, con unidad que supera toda visión en parcialidades, clases o grupos, y con un claro destino.

El interés nacional es preeminente; todos los intereses parciales derivan de él o en él concurren. No pueden substituir ni perfeccionarse los valores humanos personales si se agota o decae la colectividad, ni ésta puede vivir si se niegan los valores personales.

La vida de la Nación, el cumplimiento de su destino, la posibilidad de crear y mantener en ella condiciones espirituales o físicas adecuadas para una convivencia civilizada y noble, son incompatibles con el establecimiento o la conservación de un estado social desordenado o injusto, como lo sería fatalmente el que parte de toda negación de la dignidad de la persona humana o de la proclamación de una necesaria división violenta de la unidad nacional por la lucha de clases, castas o parcialidades.

Cuanto vigorice la unidad nacional, acendre y fortalezca los valores tradicionales que dan forma y sentido a la Nación, y coordine y jerarquice justamente los intereses parciales en el interés nacional, debe tener el apoyo pleno de la colectividad y de sus órganos. Cuanto conspire a romper esa unidad, a deformar su carácter o a desquiciar esos intereses, ha de ser rechazado y combatido por todos.

El desarrollo interno de México, su verdadera independencia y su colaboración eficaz en la comunidad internacional, dependen fundamentalmente de una celosa conservación de la peculiar personalidad que nuestra Nación tiene como pueblo Ibero-American, producto de unificación racial y ligado esencialmente a la gran comunidad de historia y de cultura que forman la Naciones Hispánicas.

- 2) La Nación no está formada por individuos abstractos ni por masas indiferenciadas, sino por personas humanas reales, agrupadas en comunidades naturales, como la familia, el municipio, las organizaciones de trabajo o de profesión, de cultura o de convicción religiosa.

La persona humana tiene una eminente dignidad y un destino espiritual y material que cumplir, por lo que la colectividad y sus órganos deben asegurarle el conjunto de libertades y de medios necesarios para cumplir dignamente ese destino.

Y en la organización política nacional es preciso que las comunidades naturales sean reconocidas, respetadas y en cuanto caigan dentro de la jurisdicción del Estado, ordenadas y jerarquizadas, dándoles el lugar y la participación debidos en la estructura y en el funcionamiento del mismo, a fin de que coincidan verdaderamente con la realidad nacional y el gobierno sea siempre una expresión genuina de la Nación.

- 3) La opresión y la injusticia son contrarias al interés nacional y degradantes de la persona. Resultan del ejercicio del poder para fines que no le son propios o por un gobierno que no es expresión auténtica de la colectividad.

Sólo pueden ser evitadas mediante el recto ejercicio de la autoridad, que no es el capricho de un hombre o de un grupo, sino que tiene por fin la realización del bien común, que simultáneamente implica la justicia y la seguridad, la defensa del interés colectivo y el respeto y la protección de la persona. Sólo un Estado que sea verdaderamente nacional y proceda con sincero apego a estos principios, puede tener la necesaria plenitud de autoridad, sin ser tiránico; ejercer ampliamente sus facultades de gestión, sin ser aplastante, y cumplir su inexcusable deber de justicia, sin ser subversivo.

La división de la sociedad en dos clases antagónicas, basada en la posición de los hombres respecto de los medios de producción, así como la doctrina que postula la lucha de clases, son falsas, inhumanas y contrarias a las leyes más fundamentales de la vida social.

Consiguientemente, es antisocial y monstruosamente injusta, la concepción del Estado como instrumento de lucha al servicio de una clase social cualquiera que sea, para destrucción o dominación de las demás.

Necesidad de la Nación es la justicia social, no la lucha de clases y el Estado debe enfrentarse todo desorden de la sociedad y a toda injusticia en cuanto constituyen el motivo y la causa de las luchas sociales.

Tienen responsabilidad en el desencadenamiento de éstas los que pretenden fomentarlas y los que aspiran a abolirlas sin eliminar sus causas.

Es también reprobable cualquier otra forma del Estado que niegue las prerrogativas esenciales de la persona y de las comunidades naturales y erija sus determinaciones en fuente única de derecho y en definición del bien común.

- 4) La miseria y la ignorancia son fruto del desorden moral y económico que la injusticia, la anarquía y la opresión introducen en la sociedad.

Sólo podrán ser evitadas, si la Nación es ordenada rectamente y su vida se funda en el reconocimiento de los valores espirituales y se dirige a la realización del bien común.

La lucha contra la ignorancia y la miseria no es monopolio del Estado, sino responsabilidad y derecho de todos los miembros de la Nación.

- 5) El Estado no tiene ni puede tener dominio sobre las conciencias, ni prescribir ni tratar de imponer convicciones religiosas. Siempre que ha pretendido hacerlo, quebranta la unidad y el vigor de la Nación, subvierte el orden social y ataca la dignidad humana.

La libertad religiosa, de convicción, de práctica y de enseñanza, debe ser real y plenamente garantizada en México, y desaparecer de las leyes y de la actividad del Estado toda medida directa o indirectamente persecutoria y en ello están comprometidos la unidad y el decoro nacionales.

- 6) La libertad de investigación y de opinión científica o filosófica, como toda libertad de pensamiento o de expresión, no pueden tener otros límites jurídicos que los impuestos por el interés nacional, por las normas morales y por el bien común.

Es deber del Estado pero nunca monopolio suyo, procurar a todos los miembros de la comunidad una igual oportunidad de educación, hacer que todos reciban un mínimo de enseñanza y promover el mejoramiento cultural en la

Nación. En el cumplimiento de este deber el Estado no puede convertirse en agente de propaganda sectaria o partidista y la libertad de enseñanza ha de ser garantizada, sin otros límites por parte del Estado, que la determinación de los requisitos técnicos relativos al método, a la extensión y a la comprobación del cumplimiento del programa educativo mínimo, y al otorgamiento de grados o títulos que capaciten para ejercer una profesión o una función social determinada.

La actividad universitaria sólo puede cumplir propiamente su misión si se desarrolla en un ambiente de disciplinada autonomía. Por la importancia que esa actividad tiene en la vida de la Patria, debe ser apoyada moral y económica por toda la colectividad; pero por las circunstancias especiales de la vida universitaria en México y en tanto puede garantizarse la independencia económica de la universidad respecto del Estado, éste debe proporcionar los medios económicos suficientes para que la actividad universitaria se desarrolle normalmente.

- 7) Desde el punto de vista nacional, como desde el punto de vista de la persona, es necesario proclamar la santidad del derecho y de la obligación del trabajo. El Estado y la comunidad entera deben garantizar el libre ejercicio de ese derecho, y hacer fecundo el cumplimiento de esa obligación.

La consideración del trabajo humano como mercancía, como simple elemento material en la producción, es atentatoria contra la dignidad de la persona, y contra el interés de la Nación. Lo es en mayor grado aún, la explotación del trabajador como hombre para fines políticos, a pretexto de disciplina y cohesión de las organizaciones de trabajo.

Todo trabajo socialmente útil debe tener la retribución justa que permita vivir y formar decorosamente una familia, y obtener el más amplio mejoramiento real posible.

Toda persona apta para el trabajo, ha de tener la certeza de una oportunidad constante de trabajar. Quienes hayan cumplido su deber de trabajo y tengan mermada o agotada por cualquier causa su capacidad de trabajar, deben seguir contando con los recursos necesarios para vivir dignamente y no dejar en desamparo a los suyos.

El Estado tiene el deber de urgir las actividades y de crear o fomentar las instituciones necesarias para garantizar el cumplimiento de estos principios y para evitar con gestión oportuna o resolver con justicia eficaz, los conflictos por razón de trabajo.

- 8) La iniciativa privada es la más viva fuente de mejoramiento social. El Estado debe promover su mejor y más ordenado desenvolvimiento y garantizarlo. En donde la iniciativa privada sea imposible o insuficiente, el Estado ha de urgir la organización de actividades sociales, sin matar ni estorbar la iniciativa privada, y evitando en lo posible reemplazarla, o substituir una actividad social propiamente dicha, por la acción administrativa oficial que es agotante y destructora.
- El Estado tiene el deber de velar porque los frutos de la iniciativa privada tengan carácter social, y de hacer que esa iniciativa concurra siempre en el interés nacional, y esté constantemente subordinada al bien común.
- 9) La propiedad privada, fruto del trabajo, de la iniciativa y de la previsión, es el medio más adecuado para asegurar la producción nacional y constituye el apoyo y la garantía de la dignidad de la persona, y de la existencia de la comunidad humana fundamental, que es la familia.
- Debe promoverse, por tanto, la formación del mayor número posible de patrimonios familiares suficientes.
- Las restricciones que hoy existen respecto a los patrimonios de comunidades naturales o de agrupaciones u obras sociales, han de cambiarse en medidas de fomento y en garantías adecuadas para evitar la aplicación de esos patrimonios a fines distintos de los que dieron motivo a su creación.
- La garantía de la propiedad no tiene otros límites que el interés público apreciado conforme a los principios del bien común, y el cumplimiento de los deberes positivos de buen uso y de cooperación social que los mismos principios imponen.
- 10) El más grave, quizás, de los problemas nacionales, es el del campo.
- Existe principalmente por hechos u omisiones del Estado, y no será resuelto, antes se verá constantemente agravado, por los métodos insinceros y de menor interés político que hasta ahora se han empleado a su respecto.
- Es un problema primordial de nuestra economía; pero es, sobre todo un problema de elevación humana.
- Su solución requiere el inventario y aprovechamiento de las riquezas y de las posibilidades del campo en cada región de México; la incorporación a la riqueza nacional de las grandes zonas fértiles hoy sustraídas a la producción, la conservación adecuada de las tierras y de los recursos forestales, la ejecución de las obras de aprovechamiento y de alumbramiento de aguas en los múltiples pequeños sistemas que pueden desarrollarse desde luego, antes y con mayor provecho que los grandes y costosos proyectos de irrigación.

Exige que se oriente y facilite la adecuada migración interior de la población rural; que cada familia campesina, inclusive la del ejidatario, tenga posibilidad de obtener, en plena propiedad, la tierra que sea capaz de hacer producir eficazmente y que el aprovechamiento adecuado sea condición normal de la propiedad; que cada núcleo de población rural tenga asegurado el fundo legal para su establecimiento y desarrollo, y los terrenos de uso común para montes y pastales; que satisfechas esas necesidades primarias, la propiedad rural se organice de modo firme y garantizado, con los límites de extensión que en cada caso marquen las condiciones locales de actividad y el imperativo de asegurar y de acrecentar la producción nacional.

Requiere el establecimiento de cuadros legales de libre y fácil organización para los agricultores, a fin de hacerles posible el uso del crédito, la adquisición y el empleo de aperos y maquinarias, la ejecución de mejoras permanentes, la refacción normal y el avío, el acceso ordenado a los mercados y la liberación del usurero y del intermediario, comprador a término o burócrata opresor.

Exige una organización tutelar, generosa, responsable, para dar orientación y eficacia en el trabajo a quienes no han trabajado libremente; para proporcionar elementos técnicos y materiales a los campesinos mexicanos que siempre han carecido de ellos; para procurar a los agricultores un precio justo por los productos de su esfuerzo y hacerles posible una vida en condiciones humanas; para consolidar, incrementar y mejorar nuestra producción agrícola; para que la población rural deje de ser víctima de la explotación económica y política y pueda ejercitar con posibilidades materiales y con valores morales positivos, la actividad que le corresponde en la formación y en el desarrollo de nuestra nacionalidad.

11) El Estado es soberano, no propietario, en la economía nacional.

Ha de urgir todas las actividades adecuadas para la firmeza y la prosperidad de esa economía; ha de ordenar esas actividades para que concurran a hacer estable y fecunda la vida económica; ha de corregir las injusticias que en la aplicación de la renta nacional existan, y debe evitar o reprimir los actos negativos o destructores que comprometan o debiliten el porvenir o la estructura económica de la Nación.

Está obligado a crear y a manejar honradamente los medios instrumentales y las instituciones públicas indispensables para dar agilidad, eficacia y orientación a la economía; a procurar el mejor y más amplio aprovechamiento de

los recursos naturales del país y la concurrencia de toda labor económica al cumplimiento de los fines de la Nación.

Debe especialmente velar por evitar la consideración del hombre como instrumento de la economía, y garantizar, al contrario, que la estructura y el resultado de las actividades económicas queden siempre subordinadas y al servicio de los valores humanos que le son superiores.

12) La creación y administración de un orden dinámico que con justicia jerarquice las diversas funciones y los distintos intereses que existen dentro de la vida social, no es patrimonio de un hombre o de un grupo social determinado. A la creación y administración de ese orden, debe concurrir la inteligencia y la voluntad de las personas que conviven dentro del Estado. Cumplir este deber político es necesidad imperiosa y urgente, cuya omisión acarrea el envilecimiento de la vida social.

La formación de Partidos que organicen el cumplimiento del deber político, y sean permanentes en su actividad, como permanentes es su fin, es necesidad evidente dentro de la realidad histórica de México (*Así nació Acción Nacional* 1990).

La comparación entre lo antes transscrito y la realidad actual es elocuente. Por el bien de México, Acción Nacional debe volver a esforzarse para hacer realidad esos principios. El *quid* radica en la elección de sus candidatos. Los demás partidos deberían hacer lo mismo.

Candidaturas independientes

A partir de que se expidió la Constitución, las dos primeras leyes electorales en materia federal y algunas estatales expresamente permitieron, como es debido, para respetar el derecho al voto pasivo, las candidaturas independientes. No fue sino hasta la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946 cuando se estableció el oligopolio a favor de los partidos políticos para registrar candidatos. Y así se ha mantenido hasta la fecha en el Cofipe.

Una iniciativa del presidente Felipe Calderón presentada en 2011 incluía la propuesta de establecer las candidaturas independientes. El 18 de julio de 2012, parte de la iniciativa presidencial, incluyendo las candidaturas independientes, fue aprobada por el Constituyente Permanente en uso de la facultad que consagra el artículo 135 de nuestra Carta Magna (DOF, agosto de 2012). Es una buena reforma.

Sobre los antecedentes inmediatos del mismo asunto hago los siguientes comentarios: 1) En primer lugar, llama la atención que los mismos integrantes de la Cámara de Senadores en los seis años de su actuación (2006-2012), y sobre el mismo tema sostuvieron tesis contradictorias. En efecto, en D.O. 13-XI-07 con la aprobación del Senado, se reformó por adición el artículo 116 de nuestra Constitución en su fracción IV inciso e) para agregar el siguiente texto:

Asimismo (los partidos políticos) tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el art. 2 apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

Por primera vez en nuestra ley suprema se establece este criterio. Por cierto, el Ejecutivo federal no hizo observaciones al respecto (veto), es decir que técnicamente la aprobó. 2) En segundo lugar, vale señalar que para autorizar las candidaturas independientes no era necesario reformar la Constitución; bastaba con cambiar la ley ordinaria, en este caso el Cofipe. Admito, sin embargo, que de esta manera queda más sólida la posibilidad de las candidaturas independientes. Además, su aplicación tiene alcance nacional.

Las 32 legislaturas, la del Distrito Federal y las de las entidades procederán a modificar su legislación al respecto, lo cual debieron hacer dentro del plazo de un año a partir del 10 de agosto de 2012, según el artículo Tercero Transitorio del decreto ya citado (DOF, agosto de 2012). Sobre las candidaturas independientes, enfrentarán varios temas interesantes. Destaco dos: 1) Los requisitos para aceptar el registro de los candidatos independientes. Las dos leyes federales que se ocuparon antes del tema —la del 6 de febrero de 1917 expedida por el presidente de la República don Venustiano Carranza, en uso de las facultades extraordinarias que el Constituyente le concedió, denominada Ley Electoral y la llamada Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, que estuvo en vigor hasta el 7 de enero de 1946 (cinco veces reformada)— expresamente aceptaban las candidaturas independientes para presidente de la República, senadores y diputados, pero solamente la segunda establecía el requisito que debían cumplir que era muy simple: el apoyo de 50 ciudadanos (Art. 107 de la Ley de 1918). Éste es el único antecedente en lo federal. 2) Si se le otorga o no apoyo financiero a los candidatos independientes o a los grupos que los postulen. Al respecto no hay antecedentes. Es obvio que no se les puede dar sustento económico en forma indiscriminada, tomando en cuenta que si se les otorga ese apoyo, se registrarían, por motivos obvios, numerosos candidatos.

Se considera aquí que al candidato independiente que llegare a triunfar deberían restituírse sus gastos de campaña debidamente acreditados y con ciertos límites y requisitos. Donde es previsible que tengan éxito las candidaturas independientes es en los municipios pequeños, pues ahí todo mundo se conoce para promover como alcalde, síndico y regidores a personas en quienes confían. Serían sin duda, además, cientos de escuelas de instrucción democrática.

Voto comprado o coaccionado

Ahora que el sufragio emitido en las urnas es respetado, surge el problema de la compra de votos o la coacción para emitirlos. Es una práctica ilegal que da lugar, simplemente, a ser sancionado. El problema es la influencia que, dada su posible generalización, podría alterar la voluntad popular expresada libremente sin influencia indebida alguna. El Cofipe establece en su artículo 274 párrafo 2, los casos en que el voto es nulo. Menciona dos casos, pero ninguno se deriva de compra o coacción. Los casos de nulidad de las elecciones de diputados, senadores y del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, previstos en el Título Sexto, Capítulo III de la Ley General del Sistema de medios de impugnación en materia electoral, no consideran como una causal de nulidad la compra o coacción del voto. El Código Penal federal, en el Capítulo Único dedicado a los delitos electorales, sanciona con multa y prisión distintos casos (art. 403 frs. VI y XI, 404, 405 fr. VI y 406 fr I). Sin embargo, no establece que en las situaciones tipificadas el voto sea nulo. Por su parte, el Código Civil federal y sus equivalentes en los estados, que se ocupan de los vicios de voluntad y que podrían considerarse normas supletorias, no reconocen que sea nulo un acto de voluntad derivado de compra o coacción.

En consecuencia, aun comprobando, lo que por cierto es muy difícil, la compra o coacción de un número muy importante de votos, éstos, con la legislación actual, son válidos por expresar una voluntad, aunque esté viciada.

Autoridades electorales

Es muy importante proteger lo ya avanzado. Me refiero al Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Su estructura legal es sólida y da confianza. Lo confirma la actuación registrada en los 16 años de su existencia. No olvidemos lo que prevaleció antes por siete décadas, cuando el secretario de Gobernación fungía como el presidente del máximo organismo electoral, situación que se mantuvo hasta 1996. El peligro radica en que los partidos políticos —a través de sus legisladores

federales, a quienes corresponde la designación de los integrantes de esos organismos—, para lograr ponerse de acuerdo cubriendo el requisito del voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y la de Senadores (o en su caso de la Comisión Permanente), convengan asignarse cuotas. Esto afectaría gravemente su desempeño imparcial e independiente y la confianza en tan importantes autoridades que ha venido sosteniendo nuestro joven sistema democrático.

Una primera idea sería, respecto de la designación de los integrantes del Consejo General del IFE, eliminar que la designación se haga “a propuesta de los grupos parlamentarios”, toda vez que la decisión corresponde a los diputados, o en los recesos del Congreso de la Unión, a la Comisión Permanente. El hecho es que, en cualquier hipótesis los “grupos parlamentarios” y los diputados o legisladores son una sola cosa. Ellos, como grupo parlamentario, proponen y como diputados o legisladores deciden. Esto facilita, como ya ha acontecido, que para desatar la designación se reconozcan “cuotas” según están confesos. En el fondo, vienen siendo los partidos políticos los que designan a los consejeros del IFE y éste el que en su importante función es responsable de los procesos electorales.

Hay que recordar que el Consejo General del IFE tiene, entre sus atribuciones, vigilar las actividades de los partidos políticos y, en su caso, sancionarlos (artículo 118-I inciso h, 341-1-a, 354-I-a y 356-1-a del Cofipe).

La propuesta de candidatos podría venir, como en el caso del TEPJF, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) o de organismos acreditados (universidades), para aplicar así lo señalado en el art. 41, frac. V primer párrafo, de nuestra carta magna, en el sentido de que en la integración del IFE deberán participar, además del Poder Legislativo de la Unión y los partidos políticos nacionales, los “ciudadanos”. Por cierto, en el mismo artículo y fracción aludida, pero en su párrafo quinto, se establece que, para designar al contralor general del IFE, la Cámara de Diputados, hará el nombramiento “a propuesta de instituciones públicas educativas”. En consecuencia, habría que modificar el citado párrafo para eliminar a los partidos políticos en su participación de la integración del IFE, pues como ya se mencionó, de hecho participan en definitiva a través de sus legisladores.

En cuanto a la integración del TEPJF, hay una buena protección respecto del riesgo apuntado, porque la designación de sus integrantes, de acuerdo con el ya citado artículo 99 fracción IX párrafo octavo de nuestra carta magna, si bien se hace por la Cámara de Senadores, debe estar entre las propuestas que envíe la

Suprema Corte de Justicia de la Nación. En otras palabras, los legisladores quedan acotados por otro de los tres poderes de la Unión. Esta participación de dos poderes da confianza.

Restricciones a los derechos humanos en materia política

Las reformas a la Constitución federal en su artículo 1 (primera vez que se modifica desde su expedición en 1917) y a otros artículos de la misma Ley Suprema (DOF de 6 y 10 de junio de 2011) significaron un gran avance en el reconocimiento, en la más alta jerarquía legislativa, de la importancia de los derechos humanos, al incluir los establecidos en los distintos tratados internacionales suscritos por México. La propia Ley de Amparo tendrá que modificarse en consecuencia. Extrañamente, el citado Decreto de 10 de junio de 2011 no estableció en sus transitorios un plazo para ello.

Sin embargo, llama la atención que sobre los derechos humanos en materia política, a éstos se les discrimina en su protección respecto de los demás. Así sucede al menos en tres situaciones que prevalecen en nuestra Carta Magna, a saber:

- 1) Se mantuvo el párrafo tercero de la fr. B del artículo 102 de la Constitución, que prohíbe a las comisiones Nacional y Estatales de los derechos humanos conocer de denuncias sobre violaciones a los derechos humanos en asuntos electorales.
- 2) Artículo 105. Se mantuvo el texto inicial y la fracción I que establece:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:[...].[§]

- 3) Fracción II del mismo artículo 105. Se mantuvo el antepenúltimo párrafo con este texto: “La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”. En conclusión, el juicio de amparo les es negado para las personas físicas a quienes se les violen sus derechos políticos por una ley federal o estatal, autoaplicativa.

[§] Énfasis añadido.

El ciudadano afectado por una ley no tendría otro medio de defensa que acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en demanda de protección.

El Congreso de la Unión, en su exposición de motivos, no explica el porqué de estas discriminaciones. Lamentablemente, polvos de aquellos lodos, subsisten aún en México restos de la aversión tradicional a la protección de los derechos del ciudadano en materia electoral. Esto debe ser corregido por simple congruencia.

Los mencionados son, a mi juicio, los problemas actuales que hay que atender para ir mejorando nuestros procesos electorales y así dar tranquilidad y seguridad a la sociedad, antes y después de las elecciones. Además, ayudará a evitar que México siga sumiéndose en la corrupción gubernamental que empieza a contaminar la actividad privada. La juventud honesta puede y debe salvar al país. No lo harán los políticos profesionales ya conocidos. Afortunadamente, se trata de una lucha cívica, no de una guerra cruenta. No estaría en riesgo su vida. Posiblemente sí su tranquilidad.

Fuentes consultadas

Así nació Acción Nacional. 1990. México: EPESSA. 73-81.