

Capítulo quinto

Proceso evolutivo de la democracia y los derechos políticos en el ámbito internacional



■ Proceso evolutivo de la democracia y los derechos políticos en el ámbito internacional

I. Marco histórico internacional

341

El acercamiento de las personas a la justicia electoral no se inicia paralelamente al surgimiento de la democracia incipiente que se originó en Grecia, específicamente en Atenas y tampoco puede ubicarse en la época de las apariciones de las instituciones democráticas en Roma.

Fue necesario el desarrollo de los Estado-Nación, que colocó las relaciones interpersonales en un nivel superior, para que se pudiera comenzar a hablar de asociaciones primeramente por razones religiosas o étnicas y por intereses económicos y después teniendo en cuenta sus posiciones ideológicas.

Todo ello sentó las pautas para que los individuos de manera particular tomaran conciencia de la importancia de su participación en la toma de decisiones las que podían incidir en mayor o menor medida, en el entorno comunitario donde transcurrían sus actividades principalmente políticas.

Dentro de la evolución de las democracias contemporáneas ubicamos también la obligatoriedad del Estado Constitucional de proporcionar los medios necesarios para garantizar el cumplimiento de los derechos políticos de los ciudadanos. Y en esa tesitura arribamos a la creación, en el ámbito universal y regional, de instituciones que se ocupan de salvaguardar la observancia de esos derechos tanto desde una perspectiva política como desde la jurisdiccional.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

342

Por todo ello nos hemos detenido, inicialmente de forma somera, y a medida que nos acercamos a la etapa actual, con mayor profundidad, en este proceso de consolidación e internacionalización de los derechos humanos, poniendo especial énfasis en los derechos políticos del ciudadano, como un medio que nos permite comprender el avance y perfeccionamiento que han tenido a través de los años y la influencia directa o indirecta que han ejercido sobre México.

1. El surgimiento de la democracia en Atenas

México no ha estado apartado a las diferentes influencias sociales, políticas y jurídicas de los fenómenos que se han generado en el ámbito internacional.

Indiscutiblemente el nacimiento de *las poleis* formadas a partir de la unión de las tribus indoeuropeas que invadieron Grecia, y su consolidación como Ciudad-Estado en el siglo V a.C. debe considerarse el punto de partida obligatorio cuando se habla de desarrollo democrático.

Si bien la democracia directa de Atenas se caracterizó por la ausencia de partidos políticos estables y una organización incipiente de los tres poderes el hecho de que los atenienses contaran con leyes constitucionales que organizaran la Ciudad, que fueran leyes creadas por el hombre, susceptibles de ser obedecidas por éste, que abogaran por la igualdad humana, política y ante la ley, marcaron una diferencia importante en la evolución de la democracia. La gran mayoría de estas conquistas en pro de la evolución de la democracia fueron iniciadas por el legislador aristócrata Solón, que debió además, servir de mediador entre los nobles y los plebeyos, los ricos y los pobres.

Una de las grandes aportaciones que se le adjudica fue utilizar la división censitaria de los atenienses para que pudieran acceder a determinados cargos estatales, es decir, que la capacidad para ser elegido para un cargo público no dependió ya del hecho de pertenecer a una determinada familia, sino de estar incluido en una clase censitaria.¹

Particular importancia revistió en este contexto el establecimiento del régimen democrático por parte del aristócrata Clístenes en 508 a.C, que se sus-

¹ Forrest, W.G., *La Democracia Griega. Trayectoria política del 800 al 400 a. de J.C.*, Guadarrama, S.L., Madrid, 1966, p. 161.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

343

tuvo en el perfeccionamiento de los logros de Solón permitiendo una mayor participación del pueblo en las instituciones de gobierno y en las decisiones políticas, para lo que se empleaba generalmente un sistema de sorteo, que sustituyó de manera gradual la elección directa en uso desde el 510 a.C. Este cambio fue de gran importancia al permitir que los generales de las tribus (los estrategas) elegidos por un plazo anual pero reelegibles repetidas veces, cobraran como jefes políticos mayor importancia que los arcontes. Además puso en evidencia la necesidad que tuvo la aristocracia de acordar con el pueblo una lucha común contra la tiranía.

Para entonces ya se habla de igualdad ante la Ley y ante la Asamblea. Estos conceptos tenían una connotación mucho más amplia que en la época de Solón y significaron una apreciación destacable de la evolución posterior de los derechos políticos de los ciudadanos.

Para la concreción de sus objetivos democráticos el gobierno ateniense perfeccionó una serie de instituciones, que aunque eran hasta cierta medida excluyentes, consideraron la participación ciudadana y la aplicación de las prerrogativas políticas antes mencionadas.

Estas agrupaciones eran las siguientes:

1. *Eclesía*, era una asamblea formada por todos los ciudadanos mayores de 20 años, quienes participaban en forma directa y tenían libertad de palabra. Su función era considerar las propuestas del *Bulé* y promulgar leyes, elegir a los estrategas y controlarlos, y decidir la paz o la guerra.
2. *Bulé*, era un Consejo formado por 500 ciudadanos mayores de 30 años, seleccionados por sorteo. Este organismo preparaba propuestas que luego eran presentadas ante la *Eclesía* y asesoraba a la misma. También vigilaba la administración del Estado.
3. *Heliastas* era un Tribunal formado por 6,000 ciudadanos de más de 30 años, seleccionados por sorteo. Decidía en cuestiones judiciales a través del voto.
4. *Estrategas* era un grupo formado por 10 miembros elegidos por la eclesía. Su función era atender las finanzas, dirigir el ejército y la flota y representar al Estado en asuntos de política exterior.

Otra de las instituciones importantes que pueden enmarcarse en esta época es la medida del ostracismo, cuya interpretación más trascendente está relacionada con la posibilidad que tenían los atenienses de tomar una

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

344

decisión política inaplazable que evitara una guerra civil, al separar de la órbita política al indeseable que pusiera en peligro a la ciudad.

Sin duda esta organización del gobierno constituyó un avance importante en la participación ciudadana en las decisiones políticas, sin embargo es necesario recordar que los nuevos derechos sólo fueron otorgados a los ciudadanos varones nacidos de padre y madre ateniense y nunca se extendieron a las mujeres, los esclavos y los extranjeros (metecos), que formaban numéricamente una parte importante de la población.

Además, los poderes judiciales no estaban vedados al gobierno, representado por Clístenes, quien ejercía algún control sobre los magistrados y tenía amplios poderes en ese ámbito.

Estas actividades se concretaban sirviendo como mecanismo consultivo de los arcontes en sus respectivos tribunales. También desempeñaba muchas de las funciones que eran competencia del consejo de los quinientos o *bulé*.

Si bien los grandes ideales de Solón estaban fundamentados en el buen gobierno de las Leyes (*eunomía*) en lo que concierne a la Constitución desarrollada en el periodo de Clístenes el ideal predominante era el de la igualdad legal (*isonomía*), término que derivó posteriormente en el de *demokratía*.

Inicialmente el significado del término surgió en oposición a las tiranías e implicó igualdad sólo en la esfera legal pero no en la económica ni con relación al poder. Por ello resultaría utópico pensar que pudiera concebirse el ejercicio del poder por parte del pueblo (*demos*) en detrimento de la aristocracia.

La igualdad política dentro de una democracia directa llegó tras la revolución de Efiltes y está relacionada con Pericles, a partir del 446 al 431 a.C. Las características principales de esta democracia eran el mecanismo del sorteo y los cargos colegiados, en su mayoría de carácter no renovable, excepto los cargos de general y tesorero del Imperio que continuaron siendo elegibles y prorrogables.

El Presidente de la Comisión Permanente del Consejo (*Pritanía*), o sea, el Jefe del Estado, era elegido por sorteo y estaba en funciones un día, para presidir la *Pritanía* y la Asamblea, lo que nos habla de las facultades tan restringidas que tenía el poder ejecutivo.

Pericles eligió la socialdemocracia para conseguir un acercamiento del pueblo al poder económico. En este sentido puede hablarse de la existencia de dos principales grupos políticos: Los conservadores, que eran la oposición y el grupo socialdemócrata.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

345

También se constatan dos principales tendencias para explicar el proceso democrático: una religiosa que atribuía a los dioses la responsabilidad de impartir justicia y que había existido desde Solón y una nueva visión, la de los sofistas, más terrenal, que consideraba a la democracia como el resultado de la razón humana y que constituyó un acontecimiento importante, destacable y motor impulsor del desarrollo democrático.

En esta época se potenció el valor de la estrategia o generalato, en el que el primer general era elegido de entre todos los ciudadanos y no limitativamente dentro de una tribu.

En los tribunales populares (*Heliea*) se nombraron comisiones de jueces que visitaban los demos, para acelerar la resolución de casos.

Además se creó un sector público importante sufragado por el Estado, al instaurar, entre otros los pagos o salarios a magistrados y jueces, medida ésta que no contó con la aceptación de la aristocracia y los principales detractores, aunque sí del pueblo.

Sin embargo, se repiten aquí las restricciones para otorgar el estatus de ciudadanía siendo acreedores de tal beneficio sólo los hijos de padres y madres atenienses. Continúan además las prohibiciones ciudadanas para extranjeros y esclavos, se hicieron concesiones en el terreno de los derechos políticos, porque los nobles recibían un trato especial al ocupar los puestos más importantes y no se produjo el reparto de tierras.

Lo que resulta importante y contradictorio a la vez, en esta etapa, fue mantener y fortalecer la democracia y al mismo tiempo el Imperio.

Finalmente, las guerras médicas contra los persas y el conflicto bélico contra Esparta que desembocó en la guerra del Peloponeso, así como la existencia de las tiranías y el reinado de Alejandro Magno significaron retrocesos importantes en el proceso democrático ateniense y minaron la restauración democrática del siglo IV.

En estas etapas tuvo lugar un fenómeno que ha sido copiado ininterrumpidamente a través de los años en la mayor parte de los países del ámbito internacional: la transición gradual del poder del Imperio Persa al de los Nobles, de éstos al Pueblo y del Pueblo al reinado de Alejandro Magno, es decir al monarca nuevamente.²

² Rodríguez Adrados, Francisco, *Historia de la Democracia: De Solón a nuestros días*, Editorial Temas de Hoy, España, 1997, pp. 28 y 143.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

346

En lo que atañe al tema de los derechos de los individuos, en esta etapa todavía no comienza a ser motivo de preocupación para los gobernantes y mucho menos para las clases inferiores.

Otra de las aportaciones significativas al proceso de consolidación democrática en el mundo occidental se debió a Roma, como constataremos a continuación.

2. Aportes de Roma a la evolución democrática

Al igual que en la Grecia antigua, el territorio romano estaba formado por tribus, aunque en este caso existieron en principio, tres tribus originarias constituidas por sabinos, romanos y etruscos que también pueden ser clasificadas como tribus urbanas y que constituían el *populus* romano. Por otro lado también se habla de 16 tribus rústicas, cuyo número creció considerablemente y con mayor rapidez hasta completar 31 tribus en 241 a. C. De esta manera, la clase propietaria de tierras pudo controlar los votos de los distritos rurales en la Asamblea, mientras que la representación urbana quedaba en desventaja en las votaciones y no podía defender sus intereses.

Un lugar destacado en este estudio lo constituye el relativo a los derechos y obligaciones con el Estado que tenían los ciudadanos romanos que participaban de la *civitas* y que constituían el *populus* al que nos referimos supra. Los ciudadanos que disfrutaban de este estatus en la época monárquica eran los políticos y militares, llamados patricios, en oposición a los plebeyos que era un grupo social carente de privilegios.

La clase de los patricios o nobles era heredada de padres a hijos y en consecuencia estas familias eran las que tenían el control político, en las asambleas de ciudadanos llamadas *comicios curiados*.

En 509, la monarquía de los Tarquinios dio paso al control por parte de los nobles, como consecuencia del poder acumulado por éstos, aunque en su empeño contaron con el apoyo de los plebeyos, que habían comenzado a tener recursos económicos y tenían mayores pretensiones políticas.

En esta etapa tuvieron lugar una serie de logros en beneficio de los plebeyos, entre otros los relacionados con la abolición de la esclavitud por deudas, se permitieron los matrimonios mixtos que permitía a los plebeyos hacer menos evidente su estatus social, se instrumentó el derecho al comercio y se emitió un código común llamado XII Tablas.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

347

Para el año 400 los plebeyos ricos pudieron formar parte del senado y del consulado (poder ejecutivo) y de las magistraturas, entre las que vale la pena destacar las relativas a la administración de justicia.

La principal contribución de Roma al desarrollo democrático está vinculada con la creación de algunas instituciones políticas de relevante importancia cuyo inicio puede ubicarse en la última época de los reyes, alcanzando su máximo esplendor en los siglos III y II a.C., con la República (*res publica*). Estas instituciones eran electivas, colegiadas, responsables y no retribuidas.

En esta etapa del régimen republicano, que se ubica desde el 509 hasta el 27 a.C., se produjo un hecho importante para la masificación de los derechos políticos. Los *comisios curiados* evolucionaron dando paso a los *comisios centuriados* que acogieron a la población marginada de los primeros.

El criterio de pertenencia a esta organización era el de la posesión de propiedades y obligaba a los ciudadanos a participar como guerreros en la defensa de la ciudad. En cuanto a las votaciones, éstas tenían lugar de acuerdo con la participación bélica comentada antes y dependiendo del orden que se ocupara en el sistema de clases sociales. El cómputo de votos se hacía por centurias y no por el número de integrantes de ellas. De esta manera se priorizaba la participación de las clases pudientes y hacía prácticamente innecesario el voto de los inferiores, debido a que las primeras constituían la mayoría de centurias pese a su menor número de integrantes.

Los *comisios centuriados* se encargaban de la votación de algunas leyes, la designación de los magistrados más importantes (cónsules, pretores y censores), y como tribunales de última instancia para los casos de sentencias relativas a pena de muerte.³

Además de éstos, existieron los comicios por tribus y los *concilia plebis*. Los primeros agrupaban a los ciudadanos dependiendo del lugar de residencia y se ocupaban de las apelaciones en los casos de multas, aunque su origen no está muy documentado.

Las normas de los *concilia plebis* al designar a los magistrados inferiores, pertenecientes a la clase plebeya, dieron lugar al plebiscito, que ha sido una de las aportaciones más importantes de los romanos a la democracia. Sus decisiones se nombraban de esa manera porque eran leyes emitidas especialmente

³ López Zurini, Silvia M. y López Zurini, Mario J., *Nociones de Historia de Derecho Político*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1986, p. 47.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

348

para que los plebeyos adoptaran y votaran, para preservar y mejorar sus intereses ante la clase patricia y el Estado romano. La fuerza obligatoria de estas leyes, con el tiempo se extendió para todos los ciudadanos romanos.

Por su parte el Senado romano en la época republicana estuvo formado por los patricios en sus inicios, pero esto contribuyó a aumentar el malestar de los plebeyos.

Primeramente la designación de los senadores corrió a cargo de los cónsules y luego por los censores, a partir de una lista donde figuraban primero los ex dictadores, los ex cónsules, ex pretores, y ex cuestores.

El Senado era el encargado de ratificar las decisiones tomadas por el pueblo en los comicios, designaba al reemplazante de los magistrados en caso de vacancia y emitía declaraciones (senadoconsultos) que aunque no eran vinculantes, sí poseían eficacia porque eran muy respetables y en la época imperial tuvieron fuerza de ley.

En cuanto al poder ejecutivo, éste fue desempeñado de forma colegiada y con carácter temporal.

Los magistrados más importantes que eran los cónsules, tomaban decisiones en nombre del Estado, entre las que estaban: movilizar y dirigir el ejército, convocar e interrogar al senado, proponer las leyes a los comicios y organizar la administración de Roma.

Por su parte la administración de justicia estaba a cargo de los *pretores*, elegidos por los comicios centuriados. En esta época, además de los *pretores* urbanos también existían los peregrinos, que se encargaba de las relaciones entre romanos y extranjeros.

A tenor de la *lex de potestate censoria*, los *censores* confeccionaban la lista y clasificación de los ciudadanos (censos) y la lista de los senadores (*lectio senatus*). Eran elegidos cada cinco años por los comicios centuriados y debían cumplir sus funciones en 18 meses.

Los *cuestores* eran magistrados encargados de distintas funciones, entre las que se encontraban la administración de la ciudad, acompañar a los cónsules en las campañas para encargarse de las finanzas, etcétera.

Los *ediles curules*, elegidos por los comicios tribados desempeñaban funciones municipales: policía, abastecimiento, juegos, entre otros.

Especialmente relevante resulta en ese periodo la dictadura, surgida como una magistratura especial, designado por el cónsul, a iniciativa del senado, para ser puesta en práctica en casos excepcionales, cuya duración no exce-

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

349

diera 6 meses. Esta institución degeneró en una institución con francos visos de perpetuidad, gracias a los oficios de Julio César.

Muy importante también fue la magistratura del *tribunado*, que respondía a los intereses de los plebeyos. A través del derecho de veto podía influir en las decisiones de los otros magistrados, con excepción del dictador, por lo que su efecto práctico era muy importante.

Aunque el proceso democrático romano no tiene la trascendencia del ateniense, estas instituciones sí perduraron y fueron perfeccionándose con el tiempo. A manera de ejemplo mencionaremos el papel que desempeña el censor en una democracia representativa, cuando los gobernantes, a través de esta institución tienen que rendir cuentas a la opinión pública sobre sus decisiones.

Retomando el análisis que caracterizó la democracia romana, es necesario destacar, sin embargo, que ésta se caracterizó por una fuerte representación oligárquica, con un poder ejecutivo mucho más poderoso que el de la democracia ateniense, sus presiones podían ser ejercidas sobre los magistrados aunque hubiesen sido electos colegiadamente y su cargo fuera renovable anualmente.

A partir del siglo II a.C. las instituciones republicanas comenzaron a languidecer, debido entre otras, a la aparición y consolidación del Imperio romano, que abarcó cinco siglos, y que evidenciaba la acumulación personal y a perpetuidad del poder del Estado, antes colegiado. Otras causas que permitieron el declive de la democracia estaban relacionadas con la falta de modernización de las instituciones democráticas, que no respondían ya a las necesidades creadas por la expansión territorial y con las ambiciones políticas y económicas de muchos individuos que sólo pensaban en su reelección para continuar acumulando poder y riquezas. También influyó la preeminencia de los intereses militares que afectaban el equilibrio constitucional establecido durante la república.

Seguidamente analizaremos el desarrollo político-democrático que tuvo lugar durante el medioevo en el occidente de Europa.

3. La Edad Media, el surgimiento y consolidación de los Estados-Nación y la democracia contemporánea

Una vez caído el Imperio Romano de Occidente en el año 476 y Constantinopla en 1453, durante el establecimiento de la Edad Media (Siglos V-XV), y como consecuencia de los ideales individualistas de los germanos,

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

350

tuvo lugar la desaparición de la esclavitud, dando paso al vasallaje, que si bien significaba una dependencia contractual del vasallo al señor feudal, no tenía la connotación de subordinación total del individuo, presente en los regímenes griegos y romanos.

En ese periodo las costumbres e instituciones de los germanos, a través de las cuales se le otorgó preeminencia a la libertad de cada individuo, fueron los cambios evolutivos que marcaron un momento importante y que sentaron las pautas para establecer y perfeccionar posteriormente la relación gobernante-gobernado.

Evidentemente, la gran trascendencia de focalizar la atención en la libertad personal, es decir, el reconocimiento de los derechos del individuo, que lleva implícito a su vez las limitaciones de poder sentó las bases también del constitucionalismo.

En este periodo revistió gran importancia el aumento del poder eclesiástico que llegó a equipararse con las potestades del Estado y que desembocó en una serie de guerras religiosas.

Ahora bien, el surgimiento de los Estados-Nación europeos (siglos XVI-XVIII) en las postrimerías de la época medieval puede ubicarse como el contexto idóneo de crecimiento de los temas políticos. Dentro de estas naciones, especial importancia tuvieron los Reinos Españoles, como principales exponentes del derecho foral.

A. El Derecho Foral: los Reinos Españoles

Debido fundamentalmente a la fragmentación territorial y jurídica que había propiciado la invasión musulmana, el derecho foral se afianzó fundamentalmente en la Península Ibérica (España y Portugal) y en algunas regiones de Francia e Inglaterra. Consistía *grosso modo* en un ordenamiento jurídico especial considerado un tipo de derecho local o propio que provenía de los fueros o estatutos jurídicos. Este derecho recogía las costumbres de cada localidad, así como el conjunto de disposiciones que preservaban la nobleza, el clero y el vasallaje de una zona. Era un pacto solemne entre los pobladores y el rey.

De manera particular en España e Inglaterra, este derecho trascendió a través de las *Cartas y los Fueros* que regulaban la vida local estableciendo una serie de privilegios a determinados individuos que debían ser acatados por el Rey o el señor de la tierra, según fuera el caso. Evidentemente la circunstancia que desarrollaron los pueblos germánicos de centrar la atención en la libertad

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

personal tuvo una importante repercusión en la elaboración de estos instrumentos jurídicos y colocó a ambos países en una posición de avanzada en relación con Italia y otros países de la región.

351

Nos detendremos en España debido a la incidencia que tuvo el derecho foral posteriormente en las colonias de ultramar, específicamente en la Nueva España, donde se aplicó este orden legal, con ciertas particularidades.

En el Medioevo ese país estuvo dividido en los Reinos de León, Castilla y Aragón, entre otros. Para entonces la Monarquía era electiva. El Rey era elegido de manera indirecta por los principales de los pueblos y actuaba asesorado por un Consejo de representantes de estas regiones denominado *Curia Regia*.



Existe una tendencia entre los historiadores en considerar la Curia Regia de León, del año 1188 como el primer parlamento europeo. En ella se incorporan elementos procedentes del estamento popular, exclusivamente ciudadano. Con esta medida nacen las llamadas *Cortes Democráticas*, institución pionera en Europa. Su convocatoria inicial tuvo lugar en el Claustro de San Isidoro de León. En estas Cortes se promulgaron nuevas leyes destinadas a proteger a los ciudadanos y a sus bienes contra los abusos y arbitrariedades del poder de los nobles, del clero y del propio Rey. Sus funciones eran consultivas preponderantemente populares, debido principalmente a necesidades económicas. Este importante conjunto de decretos ha sido calificado con el nombre de *Carta Magna Leonesa*. Fue el inicio de un nuevo marco político por el que se regirían los otros países de Europa, entre ellos, Alemania en 1232, Inglaterra en 1265, Francia en 1302. Las cortes estaban constituidas por tres estamentos: clero, nobleza y representantes de las ciudades. Propiciaba las relaciones entre el Rey y la Curia por un lado y los representantes de las ciudades y villas por otro.

En los reinos antes mencionados el derecho foral desarrolló distintas ramas del derecho, según las regiones, así en los territorios de la Corona de Aragón se aplicaba fundamentalmente el derecho foral público, que sustentado en la costumbre, atendía cuestiones entre otras, familiares en las llamadas juntas de parientes. El Derecho de frontera y territorial se aplicaba en las Partidas Castellanas y en los Fueros de Valencia y había surgido para repoblar las zonas anteriormente ocupadas por los musulmanes. Los reyes cristianos y

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

352

señores feudales comenzaron a otorgar una serie de privilegios con el fin de atraer pobladores para que se asentaran allí. Los principales objetivos eran asegurar fundamentalmente las zonas fronterizas y revitalizarlas económicamente. Los documentos en que constaban tales privilegios y exenciones se denominaron *cartas pueblas* o *cartas de población*.

La reorganización, tanto territorial como humana sentó las bases para la aparición de los ayuntamientos, institución ésta estrechamente relacionada con el surgimiento del régimen electoral municipal español y por extensión, latinoamericano.⁴

La aparición de los ayuntamientos y su elección directa por parte del pueblo, significó un acontecimiento importante en el proceso de semi-independencia que habían comenzado a experimentar las ciudades medievales y que muchas veces era otorgada por los fueros del Rey. Sin embargo, los reyes católicos se ocuparon de relativizar este estatus al introducir la presencia de los corregidores en los ayuntamientos, que en su mayoría estaban compuestos por alcaldes, regidores y síndicos.

En este contexto, y como consecuencia de la invasión francesa especial relevancia tuvo la celebración de una Asamblea constituyente que aconteció en la Ciudad de Cádiz, de 1810 a 1814 y que trascendieron como *Las Cortes de Cádiz*. En las reuniones estuvieron representados los tres estamentos: liberales, conservadores y burgueses que sustituyeron a algunos representantes conservadores al no poder acceder a Cádiz por la ocupación napoleónica.

Además, y por primera vez fueron considerados representantes de las provincias españolas y también de los territorios americanos y de Filipinas. Existían tres grandes tendencias entre los delegados: los que defendían el regreso de la monarquía y del reinado absoluto de la Casa de Borbón, los ilustrados y defensores de las reformas, pero no del carácter revolucionario de éstas, y los *liberales*, que defendían la adopción de reformas inspiradas en los principios de la Revolución francesa.

Las Cortes crearon la Constitución de 1812, que constituyó para su tiempo un documento legislativo de carácter liberal. Contenía la instrumentación de un nuevo sistema político basado en el principio de la soberanía nacional, con la monarquía

⁴ Gutiérrez Evia, Eduardo, *Régimen Electoral Mexicano*, Editorial Contemporánea, México, 1969, p. 23.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

353

como forma de gobierno, pero con división de poderes. Esta constitución fue el primer texto constitucional con el que contó España, que se caracterizó principalmente por la marcada influencia de la Constitución francesa de 1791.

El tema electoral se regulaba en el Título III, nombrado *De Las Cortes*, de la siguiente manera:

Un primer Capítulo contemplaba, en general, el modo en que debían formarse las Cortes.

El Capítulo II establecía los medios para nombrar los diputados de Cortes.

Los Capítulos del III al V, detallaban lo relativo a las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Finalmente, el Capítulo VI, regulaba aspectos organizativos sobre la celebración de las Cortes.

Las reglas relativas a la formación y funcionamiento de los ayuntamientos constitucionales estaban contenidas en los decretos del 23 de mayo y 10 de julio del propio 1812, respectivamente.

La Constitución de Cádiz contemplaba el sistema mayoritario como fórmula electoral vigente. La elección era indirecta en tercer grado. Los compromisarios, primera elección, eran electos por voto público y por mayoría relativa. Los electores de parroquia, segunda elección, también eran electos por voto público, pero por mayoría absoluta. A su vez los electores de partido, tercera elección, se elegían por voto secreto y por mayoría absoluta. En caso de no darse ésta se iba a una segunda vuelta, resultando electo el que obtuviera mayoría relativa. Si había empate en esta última, la elección se decidía por suerte.

La elección de los diputados en las juntas electorales de provincia, cuarta elección, era por voto público y a mayoría absoluta de votos en los mismos términos que la elección de los electores de partido.

En cuanto al derecho al sufragio, éste era ejercido sólo por aquellas personas que pudieran acreditar su condición de españoles y criollos. La institución del sufragio universal fue adoptada en 1869, aunque fue reconocido constitucionalmente en la Constitución del 1 de octubre de 1931. Durante la era de Franco de 1939 a 1975, fue completamente revocado.

Las facultades legislativas se regulaban de manera conjunta, por el Rey y las Cortes. La Constitución también reconoció la libertad de imprenta, la igualdad

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

354

jurídica, la inviolabilidad del domicilio, entre otros. Estos adelantos fueron suspendidos por el Decreto de 4 de mayo de 1814 del rey Fernando VII, que declaró nula la Constitución de 1812 y todas las decisiones de las Cortes de Cádiz.

En las colonias españolas, donde la Constitución Política de la Monarquía, del 19 de marzo de 1812 estuvo vigente, trascendieron muchas de estas regulaciones, de acuerdo con la división territorial existente.

Un aporte importante en el desarrollo evolutivo de los derechos fundamentales lo proporcionó en el Siglo XVI la llamada Escuela de Salamanca, que agrupaba a reconocidos pensadores, juristas y teólogos españoles, entre los que se encontraban Francisco de Vitoria, Domingo de Soto, Martín de Azpilicueta y Tomás de Mercado. Estos pensadores consideraban que en el Estado de naturaleza todos los hombres son titulares de derechos naturales, incluidos el derecho a la vida, la propiedad, a la libertad de pensamiento y a la dignidad. Esto significó la defensa de los derechos naturales como derechos subjetivos por primera vez.

Además, esta institución reconoció a los indígenas de ultramar su derecho a rechazar la conversión por la fuerza o el derecho a la propiedad de sus tierras, conceptos que fueron aplicados en América, aunque derivaron en una utilización manipulada para lograr los objetivos de colonización.

Por su parte el desarrollo del fenómeno democrático en Italia tuvo un camino diferente según constataremos a continuación.

B. Las ciudades italianas

La Edad Media en Italia se caracterizó en sus inicios por las luchas propiciadas por los ostrogodos, bizantinos, lombardos y los francos para apropiarse de diferentes territorios. Además, de las invasiones externas de los Imperios de Carlo Magno y el Bizantino, que querían controlar esta región. Esto aderezado también con las presiones de la Iglesia que lograron crear los Estados pontificios para aumentar la influencia de la Iglesia en el país.

El origen de estos Estados acrecentaron las luchas en ese periodo, sin embargo, lo verdaderamente importante de la última etapa de la Edad Media en Italia es la consolidación y fortalecimiento de la independencia de las ciudades italianas que se caracterizaron por una gran evolución político comercial, principalmente Florencia y Venecia.

A diferencia de las ciudades españolas donde los reyes habían quebrado la autonomía o semi-independencia, las ciudades italianas lograron con-

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

355

servar este estatus por más tiempo, pues contaban con el consentimiento del Imperio.

Este desarrollo político al que hicimos referencia influyó en la utilización del término *democracias urbanas* para designar a estas ciudades comerciales.

Hasta finales del siglo XV, estos territorios gozaron de un régimen republicano, sólo interrumpido por las intervenciones de los ejércitos franceses, españoles y de la iglesia.

Mención aparte en este contexto requiere la obra de Nicolás Maquiavelo (1469-1527) como uno de los teóricos políticos más notables del Renacimiento y precursor de la filosofía política moderna. Maquiavelo se declara partidario de la república, partiendo del supuesto de que en toda comunidad existen dos fuerzas en conflicto: el del pueblo y los que quieren gobernarlo. Para este filósofo el mejor régimen es una República bien organizada, aquella que logre dar participación a los dos partidos de la comunidad y que pueda contener el conflicto político dentro de la esfera pública. Considera que ninguna de las otras formas de gobierno como la aristocracia, la tiranía, la democracia o la monarquía logran el equilibrio de los partidos dentro del régimen por lo que son inestables.



Otra de las contribuciones del maquiavelismo y que resultó fundamental para la doctrina política europea, fue la separación de la ciencia política de la moral y la religión.

Desde una perspectiva local este autor se esmeró por demostrar que la unión de las ciudades italianas era muy importante y que estaba intrínsecamente vinculado con el autogobierno.⁵ Sin dudas este pensamiento tuvo gran influencia durante el siglo XVIII en Inglaterra, Francia y América.

Hasta fines de ese siglo el país continuaba dividido y los intentos de Napoleón para incorporar algunas repúblicas italianas a Francia fueron abortados por su muerte.

Sólo en 1861 el Rey de Piamonte Víctor Manuel, logra la unidad, mediante la implantación de un régimen monárquico constitucional que se mantuvo has-

⁵ Held, David, *Modelos de Democracia*, Alianza Editorial, México, 1992, p. 63.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

356

ta 1946. En 1948 fue proclamada la Constitución que reconoció al país como una República parlamentaria. Después de la unificación nacional surgieron los partidos políticos que comenzaron a significar vías idóneas para que los ciudadanos canalizaran sus intereses.

Particular importancia dentro de estos territorios que pugnaban por lograr su independencia o autonomía del dominio del Imperio romano-germánico y del Papado tuvo Inglaterra, como constataremos a continuación.

C. Inglaterra

En este territorio especial significado tuvo el derecho como la costumbre de la comunidad, que había llegado a ubicarse en una posición superior a la monarquía. Prueba de ello son las manifestaciones de la elección de representantes a un parlamento, que tuvieron lugar en la Inglaterra del siglo XII.

Sin lugar a dudas, las actividades desarrolladas por esta institución han servido de referencia al mundo occidental, aunque algunos autores consideran los parlamentos de la Curia Regia de León y Alpingi como los parlamentos más antiguos del mundo.

Debido a que el de León fue tratado en el apartado 1.3.1, consideramos necesario comentar que el de *Alpingi* (de la antigua palabra nórdica *Alþing*), fue fundado en 930 y ubicado en Islandia, en la región de Þingvellir, a 45 kilómetros de la que luego sería la capital de la república, Reykjavik.

Sin embargo, la aplicación del derecho consuetudinario, aplicado cuando el Rey Eduardo I acostumbraba consultar a un consejo de preladados y súbditos principales antes de promulgar normas generales de relevancia, ha trascendido como una de las manifestaciones de derecho parlamentario consuetudinario más importantes para el desarrollo democrático universal. El acto en cuestión estaba regulado por la Constitución de 1215, donde además se había establecido la autoridad para aprobar impuestos y presentar demandas y otras peticiones.

La elección y consulta al parlamento obedecía a la necesidad de mantener controlados y localizados a los funcionarios locales, que amenazaban la autoridad real cuando ejercían funciones jurisdiccionales discrecionales en los condados.⁶

⁶ González Oropeza, Manuel, *Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte: Orígenes y Justicia Electoral. El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado. Un estudio sobre veintiún países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006, p. 531.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

357

A partir del siglo XVII, la democracia moderna inglesa comenzó a afianzarse con la revolución que sustituyó la monarquía absoluta por una monarquía parlamentaria mixta con claras influencias del modelo romano.

Este sistema mixto estaba representado por la monarquía, la aristocracia, constituida por la Cámara de los Lores, a la que se podía acceder de forma hereditaria y por la democracia que se integraba por la Cámara de los Comunes que era elegida por un padrón electoral minoritario en sus inicios, pero que evolucionó hacia uno de tipo mayoritario. Lógicamente este sistema democrático, visto en perspectiva actual puede no ser considerado tan democrático debido al procedimiento aristocrático de elección, que por demás no era nada competitivo ni representativo. Para hacernos una idea, en las primeras dos elecciones de ese siglo se disputaron menos de veinte, de más de cuatrocientos escaños parlamentarios.⁷

Por otra parte, los candidatos que ocupaban los escaños parlamentarios de los condados más grandes pertenecían a las clases sociales más altas. El resto de las curules eran ocupadas por individuos distinguidos en su medio social.

Resulta interesante señalar que en un principio estos grupos de candidatos no tenían ideologías ni intereses diferentes por lo que no pueden ser considerados partidos políticos. Con la aprobación del Acta de Reformas de 1832 que amplió el sufragio, permitiendo que las clases de industriales y comerciantes del país participaran junto a la aristocracia en la gestión pública, comenzaron a surgir algunas estructuras organizativas promovidas por candidatos al parlamento o por grupos de notables. Estos círculos agrupaban un número más bien restringido de personas, funcionaban casi exclusivamente durante los periodos electorales y estaban guiados por aristócratas o miembros de la alta burguesía que elegían los candidatos y suministraban el financiamiento de la actividad electoral. Esta actividad tampoco trascendía los círculos locales.

La fracción parlamentaria del partido tenía el deber de preparar los programas electorales y elegir a su vez los líderes del partido. Los diputados tenían un mandato absolutamente libre, no respondían ni frente a la organización que había contribuido a su elección ni frente a los electores.

En cuanto a lo que pudiera vislumbrarse como vestigios de una incipiente justicia electoral, es necesario apuntar que las divergencias entre candidatos

⁷ Ferejohn, John, *Racionalidad e Interpretación: Elecciones Parlamentarias en Inglaterra en la Primera Época de los Estuardo*, Foro Internacional, vol. XXXI, núm. 4, abril-junio 1991, El Colegio de México, México, p. 528.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

358

se solucionaban a través de la persuasión para evitar la competencia. En caso de que ésta no funcionara, se apelaba a la rotación, el sorteo y las negociaciones. También se utilizaba la competencia o juicio por elección.

Cuando se agotaban estas vías, se podía acudir a un procedimiento contencioso en materia electoral, el que había aparecido como resultado del surgimiento del parlamentarismo inglés. En esta época tuvieron lugar las primeras impugnaciones electorales, de carácter jurisdiccional. El órgano competente era la cancillería, dirigido por un funcionario de la corona y consejero del Rey (canciller). Dentro de sus facultades se encontraba la de modificar los escrutinios, derecho éste que ejercieron hasta 1604, cuando el Parlamento revocó una decisión de estos tribunales sobre un resultado electoral. A partir de entonces los miembros del Parlamento eran los jueces de sus propias elecciones.

Este criterio fue sustentado hasta 1868, cuando tuvo lugar una reforma legal encaminada a eliminar los abusos de las mayorías que formaban la Cámara de los Comunes. La Reforma a su vez sufrió una modificación en 1879. A tenor de la misma se designaba a dos jueces de la *High Court of Justice* para decidir en los juicios de elecciones controvertidas. Sus resoluciones debían ser acatadas por la Cámara de los Comunes.

Vale la pena subrayar que estos acontecimientos afianzaron la independencia y autoridad suprema del Parlamento y sobre todo de los tribunales de justicia.

Un elemento a considerar era la existencia del voto doble o plural, que fue regulado por *The English Poor Law Amendment Act* de 1834. Esta norma concedía a los ricos una cantidad de votos en proporción a la extensión territorial que tuvieran sus propiedades,⁸ es decir, que a pesar de la distancia que guardaba el comportamiento de esa institución en el contexto inglés con relación a los primeros indicios de votaciones en Atenas y Roma, había un denominador común entre ellos a la hora de otorgar el derecho de votación. Esta prerrogativa estaba vinculada con la pertenencia de propiedades, que se mantendría unos siglos más, como constataremos sucesivamente.

Paralelamente a la evolución parlamentaria en Inglaterra, ocurrieron una serie de acontecimientos relacionados con la codificación de los derechos fundamentales, entre los que se pueden mencionar la proclamación de la Ley de *Habeas corpus* en 1679 y la emisión de la *Bill of Right* en 1689. La norma

⁸ García Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*, Reforma Política, México, 1978, p. IX.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

359

inicialmente mencionada tuteló los derechos humanos derivados de la vida y de la libertad. Posteriormente el Parlamento impuso a Guillermo III de Inglaterra en la *Bill of Right* una serie de principios sobre los cuales los monarcas no podían legislar o decidir. De esta forma se evitaba la restauración de la monarquía absoluta y se echaba por tierra la pretensión de la corona inglesa de que su derecho era de designio divino.

Otra influencia destacada en la evolución de los derechos fundamentales, durante los siglos XVII y XVIII, la tuvieron los filósofos europeos que desarrollaron el concepto de derechos naturales, entre ellos el inglés John Locke cuyas ideas sirvieron de punto de partida para el desarrollo de la noción moderna de estos derechos, aunque postulaba el origen divino de los mismos.

Particular importancia en el desarrollo de los derechos humanos tuvo además la Revolución Industrial y el movimiento obrero, surgidos en Inglaterra a partir de 1779 y que adquirieron un gran auge en 1848. Estos movimientos, trasladados a Francia, Austria, Alemania, Italia y Hungría, fundamentalmente, permitieron la creación de nuevos derechos que pretendían dar solución a determinados problemas sociales a través de la intervención del Estado. En este proceso tuvieron una gran importancia las Revoluciones mexicana y la rusa.

La Revolución mexicana tuvo una trascendencia muy importante entre la clase obrera, agraria y anarquista en el ámbito internacional. Una consecuencia directa de este movimiento fue la positivización, por primera vez, de las garantías sociales y los derechos laborales colectivos, que se regularon en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Por su parte la Revolución rusa significó un cambio importante para la clase obrera y fundamentalmente campesina de ese país, que estaba sumergido en la miseria producto de la política del Zar Nicolás II. Con el establecimiento de un Estado socialista la influencia de la revolución rusa se extendió hacia otras regiones del mundo, principalmente hacia América Latina.

Paralelamente a la evolución de los derechos fundamentales y la consolidación de la representación parlamentaria en Inglaterra, se desarrolló el sistema político suizo de cantones.

D. Los cantones suizos

A finales del siglo XIII tuvo lugar la fundación de la Confederación Helvética cuando tres comunidades rurales del Valle de los Alpes Centrales: Uri, Schwyz

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

360

y Unterwalden libremente acordaron unirse para la defensa, la economía y la afirmación política.

El documento jurídico de creación se llamó Carta de Confederación de 1291 y básicamente contenía los principios de alianza entre los tres territorios rurales que se unieron inicialmente.

Las razones fundamentales que permitieron este acuerdo eran la defensa de los puntos importantes de intercambio comercial que a través de las montañas, específicamente los Alpes, debían ser protegidos de los usurpadores y de los que dependía la prosperidad económica de la zona. Otro factor decisivo fue lograr la independencia de la Casa de Austria, es decir, los Habsburgo, y llegar a ser políticamente autónomos.

La formación de esta federación entre pequeños Estados casi independientes fue un acontecimiento que en sí reviste una importancia trascendental porque significó la alianza de entidades políticas y no de comunidades culturales o étnicas. Esta unión de tres se amplió progresivamente en los siglos siguientes por la adhesión de nuevos miembros. Si bien inicialmente ocurrió una unificación rural, ésta devino en la incorporación de comunidades urbanas, a principios del siglo XVI.

La Confederación como potencia establecida tomó parte en las guerras que protagonizaban los reinos colindantes entre sí y ocurrió la unificación de nuevos miembros que tenían derechos iguales a los primigenios. Otros territorios, sin embargo, fueron incorporados por medio de adquisición o conquista, siendo a partir de ahí considerados como territorios dependientes de la alianza.

En el propio siglo XVI comenzó a utilizarse el término *referéndum* en los territorios del Graubunden y el Valais, que en aquel momento no formaban parte de la Confederación, sino que eran distritos aliados. Internamente estaban organizados como federaciones de municipios muy poco unidas. Los delegados que enviaban los municipios a la asamblea federal del distrito debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar.

En 1798 la Confederación fue invadida por las tropas de Napoleón I y como resultado de la ocupación se creó la República Helvética. Sin embargo, el Estado unitario fracasó por la resistencia de los antiguos cantones. En 1815 se volvió a instaurar la autonomía cantonal y el Congreso de Viena restauró la confederación, otorgándoles plena independencia.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

361

Las etapas posteriores se caracterizaron por conflictos entre cantones conservadores (católicos) y liberales (protestantes) que finalizaron con la victoria de los liberales y el establecimiento del Estado federal moderno que se consolidó en 1848. La Constitución se inspiró en el ejemplo de los Estados Unidos de América para desarrollar el poder legislativo bicameral.

La creación del Estado federado democrático permitió vencer las rivalidades exacerbadas por motivos religiosos durante la llamada guerra del *Sonderbund* entre Cantones urbanos, progresistas y protestantes (Ginebra, Zurich, Berna) y Cantones rurales, conservadores y católicos (Suiza central, especialmente).

Esta guerra se produjo porque en 1845 los Cantones conservadores y católicos buscaban establecer acuerdos separados con diferentes potencias europeas, sin embargo, en 1847 la alianza fue declarada contraria al Pacto federal de 1815 que había confirmado la neutralidad e inviolabilidad de Suiza y finalmente ocurrió una reconciliación entre los beligerantes lo que concluyó con la emisión el 12 de septiembre de 1848 de la Constitución.

El acto, aprobado por quince cantones y un semicantón fue protagonizado por el antiguo parlamento suizo llamado la Dieta, que devino en la actualidad en el Consejo de los Estados.

La Carta Magna de 1848 significó un paso evolutivo al establecer un parlamento de dos cámaras con iguales derechos, además instituyó una serie de principios vinculados directamente con el tema electoral, entre otros la convocatoria a *referéndum* para aprobar la Constitución como mecanismo de participación popular y elemento intrínseco del desarrollo democrático suizo.

Además se establecieron parámetros relacionados con la edad mínima para votar en elecciones federales que inicialmente era de 20 años y que en 1977 algunos cantones redujeron a 18 años para votar en plebiscitos o elecciones cantonales. Posteriormente, el 3 de marzo de 1991, el parlamento suizo decidió generalizar en todo el país los derechos políticos para los jóvenes entre 18 y 19 años.

Después de la aprobación de la Constitución de 1848 el cantón de Neuchâtel otorgó el derecho para que los extranjeros votaran y fueran votados en las elecciones municipales. Sin embargo, esta muestra de temprano liberalismo se debió a que se usaba la palabra *extranjero* para referirse a los residentes de otros cantones. En 1887, Neuchâtel dio un paso atrás con el rechazo de que los extranjeros pudieran ser votados en las elecciones municipales.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

362

Después de un receso de 130 años, un segundo cantón, a través de su Asamblea Constituyente otorgó derechos políticos a los extranjeros. Esto sucedió en 1978, cuando los suizos crearon el cantón de Jura de la parte francófona norte del anterior cantón de Berna. Los habitantes de Jura otorgaron el derecho al voto al mismo tiempo en los niveles municipal, también llamado comunal y cantonal.

En 1874 la Constitución fue completamente modificada y se establecieron las bases para el actual sistema de gobierno, evolucionando de una democracia parlamentaria a una democracia directa.

En 1891 las enmiendas permitieron al pueblo intervenir directamente en el proceso legislativo mediante la revitalización del *referéndum* lo que significó el reconocimiento de la amplia participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Resulta destacable el fortalecimiento de esta institución como el principal instrumento de democracia directa, puesto que mediante ella, el pueblo o más exactamente el cuerpo electoral, participa por vía consultiva o deliberativa, en el proceso de decisión. Además de esta función, este mecanismo sirvió como medio de oposición al gobierno.

En la actualidad existen tres instrumentos básicos de democracia directa:

- El referéndum obligatorio: es el mecanismo que permite que los proyectos de leyes del Parlamento se sometan automáticamente a votación popular.
- El referéndum opcional o facultativo: un grupo de ciudadanos puede solicitar que un proyecto de ley del Parlamento se someta a votación popular, si reúne suficientes firmas dentro de un periodo determinado.
- La iniciativa popular: si se consigue reunir suficientes firmas dentro de un periodo determinado, un grupo de ciudadanos puede proponer una nueva ley o una enmienda constitucional, que se somete a votación popular.⁹

La democracia directa ha tenido un proceso de desarrollo importante en todos los ámbitos del Estado, especialmente en el local, y esto se refleja en que

⁹ Kübler, Daniel, *Suiza: Diversidad y cambio en el gobierno Local*, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, 2005 (Colección Món Local 12), p. 41.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

363

los derechos políticos de los ciudadanos sólo podían ser limitados a tenor de la legislación federal correspondiente. Los ciudadanos no podían ser condenados a muerte por motivos políticos ni extraditados de un cantón a otro por esta causa.¹⁰

En 1918 la representación proporcional reemplazó al sistema de mayoría en las elecciones del Consejo Nacional, lo que permitió el fortalecimiento de los partidos no representados y la permanencia de pequeños partidos.

Ahora bien, el surgimiento de los partidos políticos en Suiza no está relacionado como en Inglaterra con el papel preponderante del parlamentarismo, sino con el rol sustancial que en ese país han tenido los derechos populares y el federalismo.¹¹ Estas organizaciones políticas han sido constituidas a lo largo del siglo XIX y el XX y se agrupan en tendencias de derecha, centro e izquierda.¹²

El federalismo suizo se cataloga como un federalismo *sui géneris* en su integración porque procede, no del Estado federal, sino de un contrato entre los veintiséis cantones, que ha tomado la forma de un pacto federal representado por la Constitución de la Confederación Suiza. Esta Constitución federal ha limitado la soberanía de los cantones, aunque a su vez los reconoce como Estados soberanos. Cada cantón (o cada mitad del cantón) tiene su propia constitución, parlamento y corte judicial.

Entre los Estados miembros de la Federación (los Cantones) y el Estado federal se desarrollan relaciones a las que se califica como federalismo vertical. Entre los Cantones, en cuanto tales, se desarrollan también ciertas relaciones que contribuyen al funcionamiento de lo que se denomina federalismo horizontal.

En cuanto a la aplicación del Derecho Federal, ésta depende en gran parte de las administraciones cantonales. Es lo que se llama en Suiza el *federalismo de ejecución*.

Toda competencia no atribuida expresamente por la Constitución Suiza a la Confederación pertenece a los cantones, que a su vez deciden qué compe-

¹⁰ *Constitución Federal de la Confederación Suiza de 1874*, Biblioteca del Centro de Documentación, TEPJF, p. 46.

¹¹ Sigg, Oswald, *Las Instituciones Políticas de Suiza*, Suiza, Pro Helvetia Fundación Suiza para la Cultura, 1988 (Colección Historia y Estado), p. 44.

¹² Barrena García, Alberto, S.J., *El Federalismo en Suiza*, Segunda Parte, Madrid, 1970, p. 369.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

364

tencias asignan a sus municipios, lo que da lugar a una gran heterogeneidad en el grado de autonomía y nivel de competencias municipales.

En otro orden, es necesario detenerse en los Estados Unidos de América, como uno de los principales artífices, junto a Francia, del desarrollo de los derechos fundamentales del individuo y en consecuencia, de la evolución del pensamiento político y la democracia a nivel internacional.

4. La independencia de los Estados Unidos de América

Los colonos ingleses que poblaron parte del continente americano tenían un espíritu independiente y democrático, acrecentado por su interés en la propiedad privada y las condiciones de igualdad económica con que habían arribado a América. Estas características de la incipiente sociedad que comenzaba a formarse influyeron para que no pasara inadvertida la medida tomada por el parlamento de la metrópoli de imponerles determinados impuestos que no habían sido establecidos por los propios representantes de los pobladores de las colonias. Éste ha sido considerado el principal detonante de la revolución norteamericana de 1776.

La organización política de estos territorios, aunque no correspondía a un mismo patrón, también contribuyó al desenvolvimiento progresivo de la democracia. Las Colonias se encontraban regidas por gobernadores nombrados por la corona. Algunas colonias tenían propietario, otras pertenecían al Rey y otras a una compañía.¹³ Sin embargo, todas tenían algo en común: las asambleas de representantes, designadas por los propios colonos, llamadas cabildos abiertos (*townmeeting*).

Estas Asambleas contribuyeron en alguna medida a fomentar las aspiraciones de soberanía de los habitantes y los sentimientos democráticos. Aunque es necesario aclarar que no había una participación mayoritaria en la toma de decisiones que afectaban a toda la comunidad debido a que el voto estaba restringido a los terratenientes varones blancos. Los negros, las mujeres y las personas sin respaldo económico estaban impedidos de ejercer el sufragio activo, en ese sentido, en esa época sería prematuro hablar de la

¹³ López Zurini, Silvia Marina y López Zurini, Mario Justo, *Nociones de Historia de Derecho Político*, 4ª edición, Buenos Aires, Ediciones DePalma, 1986, p. 152.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

365

existencia de una conciencia desarrollada en el respeto de los derechos políticos del individuo.

Otro aspecto que influyó en que se concretara la independencia fue la lejanía entre Inglaterra y sus posesiones de ultramar en América que le impedían a la primera ejercer un control directo y efectivo sobre sus colonias.

En la evolución democrática que tenía lugar en aquella época, el acontecimiento que colocó a Norteamérica en un lugar preeminente y que marcó la diferencia con relación a la mayoría de los países occidentales fue el reconocimiento de los derechos del hombre, su positivación a través de la emisión de la Declaración de Virginia, surgida producto de la Convención que tuvo lugar en Williamsburg desde el 6 de mayo hasta el 29 de junio de 1776.

La Convención emitió una Constitución el 12 de junio de ese año, que incluyó en su preámbulo la primera Declaración de Derechos americana.¹⁴

El citado documento ponía especial énfasis en los derechos a la vida, a la libertad y a la propiedad. Además reconocía el principio de soberanía y su pertenencia al pueblo, lo que habla claramente de la influencia de Rousseau, como en el caso de la Declaración francesa.

Además de Virginia, que fue el Estado pionero en reconocer y codificar los derechos del individuo en su constitución, siguieron su ejemplo Pennsylvania, Maryland, North Carolina, Vermont y Massachusetts. Sin embargo, Connecticut y Rhode Island rechazaron formalmente la ratificación de la Constitución por medio de un referéndum popular manteniendo la carta colonial, pues consideraron que no era necesario redactar una nueva.

En lo concerniente a la aprobación popular de estas constituciones, sólo Massachusetts la sometió a consideración, haciendo uso de los cabildos abiertos, aunque inicialmente los resultados no fueron muy favorecedores.

El movimiento revolucionario de Norteamérica estableció un nuevo ideal para las instituciones políticas que luego fue seguido por la mayor parte de los países del mundo, junto con las ideas democráticas y liberales expandidas por Francia y su Revolución.

Una vez lograda la independencia y tras años de negociaciones, 55 representantes de las antiguas colonias aprobaron la Constitución de los Estados Unidos, en la Convención Constitucional del Congreso de Filadelfia, el 17 de

¹⁴ *La Declaración de Derechos de Virginia*, www.der.uva.es, pp. 1-3.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

366

septiembre de 1787. Luego, ésta sería ratificada por el pueblo en convenciones en cada Estado con el nombre de *Nosotros el Pueblo*.

Los principios de la Carta Magna Americana tenían una influencia marcada de las concepciones políticas de los siglos XVI y XVII y de la Edad Media, específicamente las referidas a la supremacía del derecho y el gobierno de la comunidad por sí misma.¹⁵

Mención especial merecen los comentarios realizados por A. Hamilton, J. Madison y J. Jay a la Constitución, publicados en 1788, que reflejaron el pensamiento democrático de la época. Madison, en esta compilación de artículos nombrada *El Federalista* se refirió, entre otros aspectos, a la concepción incluyente y mayoritaria del sufragio electoral y apostó por el federalismo y la división de poderes como la forma idónea de involucrar a los ciudadanos en el proceso político para proteger sus intereses.¹⁶

Específicamente en lo relacionado con la división de poderes la visión de los federalistas triunfó al quedar establecido el principio de los frenos y los contrapesos como método para limitar el poder.

En la Constitución además, fueron retomadas las ideas de Locke y Montesquieu referidas a la defensa de la libertad del individuo frente a la comunidad y sus derechos ciudadanos.

El documento original fue enriquecido en 1791 con diez enmiendas que contenían muchas de las libertades protegidas por las constituciones estatales, y la Declaración de Derechos de Virginia, formando la Carta de Derechos de los Estados Unidos (*Bill of Rights*).

Estas enmiendas limitaron el poder del gobierno federal y protegieron una serie de derechos de las personas, entre otros, la libertad de expresión, la libertad de asamblea (que protege la existencia y actividad de los partidos políticos), la libertad al culto religioso y la libertad de petición.

La Constitución y la Carta de Derechos de 1791 no regularon explícitamente los derechos políticos de los ciudadanos, sino que dejaron esta reglamentación a las constituciones estatales.¹⁷ Ahora bien, en las Constituciones de *Indiana*, *Mississippi* y *New-Hampshire*, se limitaba el sufragio a quienes

¹⁵ Carlyle, A.J., *La Libertad Política*, FCE, México, 1942, p. 211.

¹⁶ Held, David, *Modelos de Democracia*, Alianza Editorial, México, 1992, pp. 83-84.

¹⁷ Fix-Fierro, Héctor, *Los Derechos Políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, México, TEPJF, 2005, p.15.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

367

estuviesen al corriente en los impuestos y a los que fuesen blancos o propietarios de bienes raíces.

Desde una perspectiva incluyente pudiera interpretarse que la Enmienda IX, que se refiere a la “Protección de derechos no específicamente enumerados en la Bill of Rights”, deja abierta la posibilidad de considerar la regulación de los derechos políticos, entre otros, al señalar: La enumeración de derechos en la Constitución no supone la negación de otros derechos del pueblo.¹⁸

A pesar de los avances alcanzados en el ámbito democrático y como reflejo de los problemas de discriminación racial nunca superados en los Estados Unidos de América se puso en práctica en ese país el voto por razones educativas para frenar demandas de cambio social y que estaba dirigido específicamente a discriminar a los electores de raza negra. A través de la llamada cláusula del abuelo, los electores que no podían probar su ciudadanía en 1867 o no podían aportar la prueba de que su abuelo lo fuera, únicamente podía ser elector si sabía leer y escribir y aprobaban un complejo examen de conocimientos.¹⁹

Sólo como consecuencia de la guerra civil y la abolición de la esclavitud, desde 1867 hasta 1964, se aprobaron una serie de enmiendas constitucionales, entre las que se pueden relacionar la Enmienda XV, de 1867 y la XXVI de 1920, que reivindicaron los derechos políticos de determinados grupos vulnerables: personas de raza negra, en condición de servidumbre o pobreza y por motivos de sexo.²⁰

En ese contexto también la Suprema Corte, a través de la resolución de casos, ha contribuido al fortalecimiento de la democracia. En el caso *Brown vs. Board of Education*,²¹ de 1954, el máximo órgano jurisdiccional cambió la posición que había sostenido desde 1896 justificando el segregacionismo en ese país. Realmente podemos ubicar en su plenitud el disfrute del derecho de sufragio universal en los Estados Unidos de América en 1965.

Vinculado con el desarrollo democrático de los Estados Unidos de América analizaremos a continuación los acontecimientos que determinaron la evo-

¹⁸ www.Der.uva.es/constitucional/html.

¹⁹ www.afroamhistory.com, *grandfather clause*, p. 5.

²⁰ Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, TEPJF, México, 2005, p.15.

²¹ Cossío D., José Ramón, *Conceptos de la democracia y justicia electoral*, México, IFE, 2002, p. 51.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

368

lución de las instituciones democráticas en Francia y en especial las condiciones que propiciaron el surgimiento de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

5. Francia y su aportación al desarrollo democrático

La revolución inglesa de 1640 significó la victoria de los principios constitucionales de Inglaterra influyendo además considerablemente en los sucesos posteriores que tuvieron lugar en Francia²² y que pueden ubicarse fundamentalmente a partir de la revolución francesa de 1789. Este importante evento fue un parteaguas para la evolución del pensamiento político local que además trascendió las fronteras galas y logró un impacto universal.

A partir del siglo XVII la democracia comenzó lentamente a ganar espacios en Europa, y particularmente en Francia, con la transición de las monarquías absolutas a una concepción republicana del poder, donde la burguesía jugó un papel preponderante. A fines del siglo XVIII la Asamblea Nacional, que era el máximo órgano legislativo, se había transformado de una institución corporativa y medieval, a una Asamblea que representaba la voluntad de los ciudadanos, siguiendo los postulados de la democracia ateniense, y del modelo de pacto político planteado por Jean-Jacques Rousseau en su obra *El Contrato Social*.

La primera y más importante acción de la Asamblea Nacional fue la votación y publicación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el 27 de agosto de 1789, seguido de la proclamación de la Constitución de 1791.

La Declaración fue un documento eminentemente trascendental para la codificación y desarrollo de los derechos fundamentales, que sirvió de base e inspiración a todas las declaraciones tanto del siglo XIX como del XX.

Aunque denotaba gran influencia de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, podemos asegurar que su influencia fue mucho más universal que los acontecimientos americanos que la antecedieron.

La Declaración francesa de 1789 establecía una serie de principios que no sólo reconocían la existencia de los derechos naturales inalienables al ser humano sino también los derechos del ciudadano. Sin lugar a dudas ha sido considerada el documento primigenio o punto de partida del posterior desa-

²² Carlyle, A.J., *La Libertad Política*, FCE, México, 1942, p. 192.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

369

rollo de los instrumentos internacionales que garantizan la observancia de los derechos fundamentales, tanto a nivel universal como regional. Por su parte la Constitución de 1791 estableció una monarquía constitucional de carácter representativo que regulaba la separación de los poderes ejecutivo y legislativo, aunque realmente prevaleció un parlamentarismo atemperado.²³ Siguiendo los postulados de la Escuela francesa de Teoría del Estado, representada por Esmein, Hauriou, Duguit y Carré de Malberg, esta Constitución concibió un nuevo modelo de Estado social y democrático de derecho, su superioridad normativa real, la plena positivización de los derechos y el sufragio universal, sin alejarse de los principios de soberanía nacional y mandato representativo.²⁴

En este contexto surgieron diferentes teorías que caracterizaron al sufragio desde diversas perspectivas. Las principales, que han trascendido hasta nuestros días son:

1. La teoría que considera al sufragio como un derecho, está estrechamente vinculada con la idea de Jean-Jacques Rousseau de la soberanía popular, entendida como la suma de las fracciones de soberanía que le corresponde a cada ciudadano y que debe ser universal, libre, igual, directo y secreto.
2. El sufragio como función, es la teoría desarrollada por Posada, Duguit, Janson y Gierken que le atribuye un doble carácter de derecho social y de deber cívico al sufragio.

Indudablemente, México, al igual que la mayor parte de los países latinoamericanos recibió una influencia clara y directa de estas teorías en el derecho constitucional nacional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en sus artículos 35, fracción primera y 36, fracción tercera, clasifica al ejercicio del

²³ Patiño Camarena, Javier, *Panorámica del Sistema Político Electoral Francés*, Panorámica del sistema político electoral francés, *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. II, núm. 2, México, 1993, p. 53.

²⁴ Máiz, Ramón, *Las Teorías de la democracia en la Revolución francesa*, Madrid, Departamento Ciencia Política y Teoría del Estado, Política y Sociedad, Universidad de Santiago, S. de Compostela, 6/7, 1990, p. 67.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

370

voto como un derecho y deber respectivamente, aplicando esta teoría del sufragio-función.²⁵

Estrechamente relacionado con la evolución política que experimentaba el país, se desarrolló además el concepto de referéndum. Los ideólogos de la Revolución Francesa, crearon su propia versión de esta institución democrática. Para ellos, el pueblo debía votar para aceptar o rechazar toda Constitución que se quisiera promulgar.

Durante este periodo los girondinos presentaron, un proyecto de Constitución, que había retomado las ideas del filósofo y político Condorcet, opositor de las posiciones jacobinistas y monárquicas. El proyecto tenía gran importancia porque consideraba la ampliación del sufragio a sufragio universal para todos los hombres mayores de veintiún años y estimaba necesaria la participación de la mujer. Además, establecía una democracia semidirecta en la que los representantes eran simples mandatarios del pueblo y la existencia de asambleas primarias en cada localidad, deliberativas, permanentes que pudieran presentar iniciativas legislativas y constituyentes entre otras.²⁶

Sin embargo, durante la celebración de la Convención de la Asamblea Nacional Francesa, se elabora un nuevo proyecto que además de estas propuestas instaba a la abolición de la monarquía. Este proyecto fue aprobado Montaña. Este documento proclamó la primera República, aunque su aplicación fue suspendida debido a la guerra.

Posteriormente, en 1795, año III, se promulgó la Constitución del régimen del Termidor, que regulaba las facultades ejecutivas a través de un grupo colegiado compuesto por cinco miembros, y cuyo presidente dura en el cargo tres meses y ejerce el cargo por rotación. Esta Constitución estuvo vigente cuatro años y le puso fin el golpe de Estado del 18 Brumario, en el que Napoleón comienza a tener una enorme participación.

Durante este periodo Napoleón Bonaparte utilizó el recurso del referéndum para aprobar popularmente sus constituciones de 1799, 1802 y 1804, y lo hizo para ratificar los cambios constitucionales que lo hicieron, sucesivamente, cónsul, cónsul vitalicio y emperador. En la restauración del imperio, en 1815, utilizó el mismo procedimiento.

²⁵ Moya Palencia, Mario, *La Reforma Electoral*, Ediciones Plataforma, México, 1964, p. 29.

²⁶ Máiz, Ramón, *op. cit.*, p. 79.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

371

Por su parte, la figura del sufragio universal por primera vez se aplicó durante el establecimiento de la Segunda República Francesa en 1848 y la promulgación de la Constitución que proclamó a Luis Napoleón, sobrino de Napoleón Bonaparte, como Presidente. Si bien este instituto en su acepción moderna se define como el derecho de voto que adquiere la población adulta de un Estado independientemente de su raza, sexo, creencias o condición social, en aquella época su universalidad se circunscribía a las personas de sexo masculino.

Una de las características más relevantes de la Constitución de la Segunda República fue el establecimiento de normas que limitaban el ejercicio del poder ejecutivo en cuanto a la duración del cargo, por un término de sólo cuatro años, sin posibilidad de reelección. Esto tenía como finalidad evitar que un presidente abusara de su poder para transformar la República en una dictadura u obtuviera una presidencia vitalicia.

Similar importancia tuvo la abolición de la pena de muerte por delitos políticos que era muy frecuente y propiciaba la legalización de venganzas personales.

En mayo de 1849 se celebraron elecciones a la Asamblea Nacional que ganaron los monárquicos legitimistas, quienes pusieron en práctica una política conservadora. Un año después, la Asamblea votó una ley electoral que abolió el sufragio universal masculino y retornó al voto censitario. Esta acción constituyó un retroceso en el proceso democrático porque eliminó a tres millones de personas del electorado, entre las que estaban artesanos y obreros.

El 2 de diciembre de 1851, Luis Napoleón legitimó, apelando al veredicto popular, el golpe de Estado de ese propio año, la restauración del imperio, la anexión de Niza y la de Saboya, así como sus reformas liberales.

Para él era imprescindible hacer uso de un mecanismo electoral reconocido que le permitiera legitimar sus acciones antidemocráticas, por lo que se presentó ante los franceses como defensor de la democracia y específicamente del sufragio universal.

Otro acontecimiento involutivo del proceso democrático fue la promulgación de una nueva constitución el 14 de enero de 1852 que reforzó los poderes del ejecutivo, estableciendo la duración de la presidencia por 10 años, haciendo el cargo reelegible y disminuyendo el del legislativo que dividió en tres cámaras: Asamblea, Senado y Consejo de Estado.

Finalmente, mediante plebiscito celebrado en noviembre, Francia devino un Imperio, que se proclamó solemnemente el 2 de diciembre de 1852.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

372

Esta situación provocó un gran rechazo de los ciudadanos a la consulta directa como procedimiento de gobierno. El restablecimiento de la figura del referéndum ocurrió gracias al general Charles de Gaulle, cuando fue jefe del gobierno provisional, para legitimar la Constitución de la Cuarta República, que no fue aprobada por la Asamblea. Se celebraron dos referéndums: el primero, para rechazar el proyecto del 2 de junio de 1946; y el segundo, para confirmar el segundo proyecto, el 27 de octubre de 1946, con ello se logró la aprobación de dicha Norma Fundamental en 1948.

Otro instituto importante, implantado por primera vez en 1852, cuyo origen se encuentra en ese país fue el *ballottage* (empate) utilizado para la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III. Este sistema consiste en la votación de segunda vuelta que se realiza entre los dos candidatos que en una primera votación han obtenido el mayor número de votos, sin que ninguno haya logrado la mayoría requerida, generalmente absoluta.²⁷ Posteriormente se aplicó en la Tercera República, siendo regulado por la Constitución de 1875.

La Constitución de la Tercera República estableció los principios de soberanía nacional, sufragio universal y reconocimiento de los derechos del hombre. Además reconoció la importancia del poder legislativo con lo que fortaleció el parlamentarismo francés.

Otro de los elementos de indiscutible importancia para el desarrollo del fenómeno electoral fue la afirmación del principio de la independencia de los poderes. El antecedente primigenio de la teoría de la separación de poderes fue desarrollado por Aristóteles en su obra *La Política*. Posteriormente ésta fue retomada por diversos pensadores del siglo XVIII que la enunciaron durante la Ilustración, como Alexander Hamilton, John Locke, Jean-Jacques Rousseau y Montesquieu, aunque con diferentes matices entre los autores. Sin embargo, para el tema que nos ocupa y teniendo en cuenta que el contencioso político en materia electoral se sustenta en el principio de la división de poderes consideramos relevante detenernos en la perspectiva desarrollada por Charles Louis de Secondat, barón de la Bréde et de Montesquieu, a través de su estudio sobre la Constitución inglesa.

²⁷ Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, *Diccionario Electoral*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1999, p. 33.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS... .

373

Este autor afirmaba que los poderes debían mantenerse separados para que la sociedad pudiera conservar la libertad política y que el pueblo debía actuar apropiadamente a través de sus representantes.²⁸

Sin duda la vigencia de sus postulados reviste especial importancia para la materia electoral. La independencia de las instituciones que se ocupan de dirimir los conflictos en esta materia resulta imprescindible para que el resultado de los fallos sea justo e imparcial.

Por otro lado, su visión, en el sentido de comprender que cada poder debe actuar como contrapeso de los otros, limitando sus excesos, ha resultado una fórmula eficaz para el fortalecimiento de la democracia.

Con la adopción del sistema de representación proporcional después de la Primera Guerra Mundial, se instaura nuevamente en 1927 la figura del *ballottage*, para volver al sistema de representación proporcional después de la Segunda Guerra Mundial y retomar en 1958, el sistema mayoritario a dos vueltas como medio de detención de la izquierda. Posteriormente, reaparece con gran fuerza en la V República a través de la Constitución de 1958.

Otra de las naciones que ha contribuido significativamente al desarrollo de las instituciones democráticas y que ha realizado importantes aportaciones en este ámbito ha sido Alemania, como constataremos a continuación.

6. Alemania

Uno de los intentos que marcó el anhelo de los germanos por concretar la unificación de su territorio fue, después de la derrota de Napoleón, la creación de la Confederación Germánica, que surgiera en sustitución del antiguo Imperio. Sin embargo, esta asociación de Estados soberanos era muy débil. Su único órgano era la Asamblea Federal de Francfort, que no era un parlamento de representantes elegidos sino un congreso de representantes de los diversos monarcas. La Confederación funcionaba sólo cuando estaban de acuerdo las dos grandes potencias, Austria y Prusia. Su tarea principal consistió, en los decenios subsiguientes, en impedir el éxito de todo esfuerzo encaminado a lograr una mayor libertad y unidad.²⁹

El surgimiento, en los primeros seis meses de 1848, de la clase obrera, incentivó la ola de manifestaciones populares que tuvieron lugar en varias re-

²⁸ Carlile, A. J., *La Libertad Política*, México, FCE, 1982, p. 207.

²⁹ www.collasius.org/Deutschland.html

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

374

giones de Europa, como ya mencionamos *supra*. Aún cuando estas revoluciones no pudieron eliminar las monarquías, para Alemania tuvieron particular importancia en la formación, por parte de los Estados de la Confederación Germánica, del Primer Parlamento Alemán en Francfort del Meno.

Tras la desintegración del Sacro Imperio Romano Germánico en 1806 debido a las guerras napoleónicas, el término Reich que había sido utilizado en dicho Imperio se usó por primera vez para nombrar este parlamento.

Esta institución, llamada Asamblea Nacional alemana, se empeñó en la unión del país de manera democrática. Para ello, los 831 diputados que la componían, el 18 de mayo de 1848, con el consentimiento del Rey Federico Guillermo IV de Prusia, aprobaron la Constitución alemana. La Carta Magna establecía un gobierno responsable ante el Parlamento. Uno de los temas cruciales debatidos fue el relativo a los derechos civiles. Como señalamos anteriormente las Cortes de León, Cádiz y los ingleses habían sido receptivos a la contribución que los germanos habían realizado en este ámbito. No solamente influyeron fuera del territorio, sino que estos derechos civiles formarían la base principal de muchas constituciones democráticas en los estados alemanes.

La Carta Magna, supuestamente confería a los alemanes más derechos democráticos de los que disfrutaban en aquella época los ciudadanos de monarquías liberales ejemplares como Gran Bretaña o Bélgica.

Uno de los aspectos que conspiró contra la unificación del territorio germano fue que la propuesta de Austria de anexión de su territorio no prosperó, así como tampoco tuvo éxito el ofrecimiento de la Asamblea Nacional de entregar la corona al Rey de Prusia. La mayoría de las conquistas fueron dejadas sin efecto y las Constituciones de los diferentes Estados fueron reformadas en un sentido reaccionario. En 1850 se restableció la Confederación Germánica.

A pesar de que constituyó un momento importante para ese país, la Asamblea no llegó a buen término debido a las fricciones tanto internas como externas. Internamente influyeron las luchas entre las diferentes fuerzas políticas por hacer prevalecer sus intereses. Desde el exterior cercenaron la credibilidad del Parlamento su debilidad ante las presiones extranjeras por el desmembramiento territorial del país y el hecho de que la Confederación Germánica ejercía el poder legal que pertenecía al Parlamento.

Posteriormente, durante los años 1862 a 1866 nuevamente el parlamentarismo germánico sufrió un revés, cuando la dinastía del gobierno prusiano, dirigida por el canciller Otto von Bismarck, en respuesta a las presiones de las clases sociales que estaban interesadas en ocupar los puestos importantes

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

375

en el Consejo Federal (*Bundesrat*), fortaleció el poder ejecutivo en detrimento del Parlamento.

En esta etapa el Parlamento del Reich (Reichstag) era elegido por sufragio universal y en él participaban todos los varones mayores de 25 años. No tenía ninguna influencia en la formación del gobierno pero sí en la ejecución de los asuntos de gobierno, a través de su participación en la legislación del *Reich* y de sus atribuciones presupuestarias.

Desde 1871 el propio Parlamento Imperial calificaba la validez de sus elecciones, lo que le permitía acentuar su independencia en relación con los poderes ejecutivo y judicial.

A pesar de que el canciller del *Reich* era responsable solo ante el káiser y no ante el Parlamento, tenía que procurar lograr una mayoría en el *Reichstag* para su política.

A pesar de que a nivel confederación estos aspectos demostraban cierto progreso, en los distintos *Länder* (Estados) existía todavía un derecho electoral no unitario para la elección de los representantes del pueblo y en once de los Estados todavía estaba vigente el sufragio de clases, dependiente de los ingresos fiscales. En cuatro Entidades imperaba el antiguo régimen estamental. Por su parte, los Estados alemanes del sur, que tenían una más larga tradición parlamentaria, reformaron su derecho electoral y Baden, Wurtemberg y Baviera equipararon su derecho electoral al que regía para la elección del *Reichstag*.

Bismarck gobernó durante diecinueve años como canciller del *Reich*, sin embargo, no fue capaz de reconocer la existencia y fortalecimiento de la burguesía como nueva clase social. De igual manera, no reconocía a la oposición política: combatió el ala izquierda de la burguesía liberal, el catolicismo político y, sobre todo, el movimiento obrero organizado, al que mantuvo al margen del derecho, a pesar de los avances en la legislación social de la época.

La derrota militar en la Primera Guerra Mundial y las condiciones que derivaron del tratado de paz de Versalles, conminaron al país a realizar cambios políticos imprescindibles. Se estableció la República de Weimar de 1918 a 1930 y durante ese periodo Alemania fue un Estado federal democrático, una fórmula mixta entre un sistema de gobierno presidencialista y parlamentario.

Con la elección de la Asamblea General, en enero de 1919, se introdujo en la Constitución una modificación que reponía el poder del Parlamento. Ésta sometía al canciller del *Reich* al *Reichstag*. La Asamblea estaba integrada por tres partidos: los socialdemócratas, el Partido Democrático Alemán y el

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

376

Centro. Sin embargo, las fuerzas políticas adoptaron una posición de cierta reserva frente al Estado democrático, debido a la penuria económica de la posguerra y las gravosas condiciones impuestas por el tratado de paz.

En esa etapa se creó un tribunal que tenía competencia para los asuntos electorales, integrado por dos jueces y tres miembros del Parlamento. Sus decisiones eran definitivas, pues no había ningún recurso a través del que se impugnaran. Ese tribunal tampoco tuvo resoluciones satisfactorias, derivando en la actual forma de comisión parlamentaria.³⁰

La Constitución de Weimar en su artículo 22 aceptó el sistema de representación proporcional y también después de la Segunda Guerra Mundial, la Constitución de la República Federal Alemana de 1949 la reguló, permitiendo que los *Länder* reglamentaran las elecciones en lugar de que éstas se rigieran por leyes federales.

En la República de Weimar no pudo establecerse una democracia liberal de corte occidental y las luchas internas permitieron el acceso al poder de los nacionalsocialistas que condujeron a una dictadura totalitaria.



Durante el periodo de la Alemania nazi, comprendido entre 1933 a 1945, Hitler además de las funciones ejecutivas también detentaba las legislativas. Los órganos parlamentarios de todos los niveles fueron abolidos o amordazados y los derechos políticos se vieron seriamente afectados, entre otros, el sufragio universal fue revocado.

Debido a que centralizaba el poder de manera total, se modificó la forma federal de gobierno, afectando también la autonomía de los *Länder*.

Por su parte el partido gubernamental tenía atribuciones para solicitar al Führer la revisión de las resoluciones judiciales dictadas por los jueces alemanes.³¹

Tras la Segunda Guerra Mundial, ocurrió la división del país en dos Estados: la República Federal Alemana (RFA) y la República Democrática Alemana (RDA).

³⁰ Simm, Erika, *La Calificación de las Elecciones por el Parlamento Federal Alemán*, México, TEPJF, 2003, p. 323.

³¹ Cossío D., José Ramón, *Conceptos de la democracia y justicia electoral*, México, IFE, 2002, p. 38.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

377

En la parte occidental, siguiendo los postulados del liberalismo y la visión capitalista, la Ley Fundamental colocó en un lugar preponderante una perspectiva de los derechos humanos centrada en los derechos civiles y políticos.

Por otro lado, la Constitución de la RDA, como el resto de las Cartas Magnas de los países socialistas del Este europeo se opuso a esta postura al privilegiar los derechos económicos, sociales y culturales y la satisfacción de las necesidades elementales.

Estos principios, de una forma u otra, han constituido una guía para considerar los derechos fundamentales y sobre todo la obligación estatal en su observancia.

En el caso de la Constitución mexicana, ambas perspectivas se han tomado en cuenta, aunque la influencia liberal de la individualización de los derechos fundamentales ha tenido preeminencia sobre la social, entre otras razones porque estos últimos han quedado enunciados a nivel constitucional como normas programáticas, concepto abstracto que dificulta su cumplimiento.

Una vez que se logró la reunificación de los territorios germanos, en 1990, el Parlamentarismo retomó su papel relevante. En ese sentido, conviene aclarar que, debido a ello, en ese país, prevalece el derecho electoral objetivo, es decir, el que proviene de la instancia representativa, que es la parlamentaria, por sobre el derecho electoral subjetivo o individual.³²

II. El sistema universal de protección de los derechos humanos

En la parte introductoria de este capítulo se analizaron las diferentes etapas por las que había transitado la democracia, en su proceso evolutivo. En esta segunda parte, constataremos que esta evolución encuentra su máxima expresión al ser considerada un principio rector de la protección de los derechos humanos, en particular los derechos políticos del ciudadano, vistos desde la perspectiva que abarca tanto su participación en la gestión de los asuntos públicos, el derecho activo del individuo (de votar), el pasivo (de ser votado) y de acceder a las funciones públicas.³³

³² Nohlen, Dieter, *La calificación electoral en Alemania Federal*, México, TEPJF, 2006, p. 7.

³³ O'Donnell, Daniel, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, OACNUDH, Colombia, 2004, p. 743.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

378

Como consecuencia lógica del desarrollo que ha experimentado la democracia, después de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional se dio a la tarea de reorganizarse.



De esta forma, sucediendo a la Sociedad de Naciones que había sido fundada en 1919, pero que había fracasado en el intento de evitar otra guerra mundial, fue creada la Organización de las Naciones Unidas, el 24 de octubre de 1945, en San Francisco, California, aunque su sede se encuentra ubicada en Nueva York. La adhesión mediante la firma de la Carta de las Naciones Unidas, de los primeros 51 Estados, entre los que se encontró México, constituyó el acto jurídico a través

del que se formalizó su creación. A lo largo del tiempo ha aumentado el número de miembros hasta llegar a 192, prácticamente todos los países soberanos reconocidos internacionalmente. La Santa Sede y Taiwán no son miembros plenos, sino que tienen un estatus especial de observadores.

El principal objetivo de esta organización es facilitar la cooperación en asuntos como el Derecho Internacional, la paz y seguridad internacionales, el desarrollo económico y social, los asuntos humanitarios y los derechos humanos.

Este último tema mencionado, desde el nacimiento de la ONU, hasta la actualidad se ha universalizado, alcanzando una gran importancia en la cultura jurídica internacional.

Para lograr este objetivo las Naciones Unidas ha establecido un Sistema Universal de Derechos Humanos que explicaremos oportunamente.

1. El Sistema de las Naciones Unidas

Sin lugar a dudas los preceptos de la Carta de la ONU permitieron que los derechos humanos dejaran de ser considerados un problema doméstico, para convertirse en un asunto de competencia internacional. Así, el artículo 7 de la Carta, inició la regulación de manera general de este tema, con el establecimiento de los órganos principales de la organización:³⁴

³⁴ <http://www.un.org/aboutun/growth.html>

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

379

A. La Asamblea General

La Asamblea General es el órgano principal de las Naciones Unidas. En ella están representados todos los Estados Miembros, cada uno con un voto. Las votaciones sobre cuestiones importantes, tales como las de la paz y seguridad, el ingreso de nuevos Miembros y cuestiones presupuestarias, se deciden por mayoría de dos tercios. Las demás, por mayoría simple.

La Carta de las Naciones Unidas, le asigna a la Asamblea General una serie de funciones entre las que resulta muy importante destacar la de ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los ciudadanos de los países miembros (artículo 13.1.b).

B. El Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es el organismo encargado de mantener la paz y seguridad entre las naciones. Además, sus resoluciones son de obligatorio cumplimiento para los Estados Miembros, de acuerdo con lo estipulado por la Carta.

El Consejo está conformado por 15 naciones, 5 permanentes y 10 temporales. Los cinco miembros permanentes son los Estados Unidos de América, Francia, el Reino Unido, la República Popular China y Rusia. Los 10 miembros no permanentes son electos cada dos años como representantes regionales. La presidencia del Consejo se rota mensualmente de manera alfabética.

Cada miembro del Consejo tiene un voto. Las decisiones en general requieren del voto afirmativo de, al menos, nueve miembros. Sin embargo, los cinco miembros permanentes cuentan con derecho a veto. Esta facultad les fue otorgada por ser las principales potencias victoriosas de la Segunda Guerra Mundial. Además de ella, la no elección por votación universal, libre, directa y secreta de los miembros de la Asamblea General y del Secretario General, por los ciudadanos de los países democráticos, ha sido duramente cuestionada debido a que demuestra las deficiencias que en materia de democracia tiene la ONU.

C. Otros órganos de la ONU

· El Consejo Económico y Social (designado para fomentar el respeto de los derechos humanos, a tenor de los artículos 62.2 y 68 de la Carta), el Consejo de Administración Fiduciaria, la Secretaría y la Corte Internacional de Justicia.

Aunque la Corte no forma parte del sistema de derechos humanos de esa organización, porque no se estableció una competencia explícita en ese

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

380

ámbito, la realidad es que este órgano se ha pronunciado sobre el tema de los derechos humanos, ejerciendo su competencia tanto consultiva como contenciosa.³⁵ Ello se ha justificado con una amplia interpretación de su Estatuto, específicamente de los artículos 34.1 y 36.1 y 2, que no regulan la prohibición de conocer los litigios de violación de derechos humanos y la aceptación voluntaria por parte de los Estados de su jurisdicción, entre otros.³⁶

D. La Corte Internacional de Justicia

La Corte es el máximo órgano judicial de las Naciones Unidas, creado a tenor del Capítulo XIV de la Carta de la ONU, fue establecido en 1945 en La Haya, Países Bajos y sustituyó a la Corte Permanente de Justicia Internacional.

Este órgano puede ejercer una competencia consultiva, según se establece en la Carta de Naciones Unidas que a la letra dice:

Artículo 96

1. La Asamblea General o el Consejo de Seguridad podrán solicitar de la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica.
2. Los otros órganos de las Naciones Unidas y los organismos especializados que en cualquier momento sean autorizados para ello por la Asamblea General, podrán igualmente solicitar de la Corte opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades.³⁷

También y principalmente ejerce una competencia contenciosa que es regulada por el Capítulo II de su Estatuto. Particularmente se establece:³⁸

Artículo 36

1. La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la

³⁵ O'Donnell, Daniel, *op. cit.*, p. 37.

³⁶ Saiz Arnaiz, Alejandro, Silva García, Fernando, *Derechos Humanos. Efectos de las sentencias internacionales*, Porrúa, México, 2007, p. XII.

³⁷ <http://www.unhchr.ch>

³⁸ *Ibidem*.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

381

Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes.

2. Los Estados partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria *ipso facto* y sin convenio especial, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre:

- a. la interpretación de un tratado;
- b. cualquier cuestión de derecho internacional;
- c. la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional;
- d. la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.

...

6. En caso de disputa en cuanto a si la Corte tiene o no jurisdicción, la Corte decidirá.

En el Estatuto, también se mencionan las fuentes que pueden ser utilizadas para la resolución de los asuntos que los Estados someten a su consideración y contribuir a la solución de los litigios.³⁹

Todos los países miembros de las Naciones Unidas, automáticamente son parte en el Estatuto de la Corte y por tanto pueden acudir a ella, sin embargo, un Estado que no sea miembro de las Naciones Unidas puede llegar a ser parte del Estatuto, siempre y cuando la Asamblea General así lo determine, por recomendación del Consejo de Seguridad. El reconocimiento de la competencia contenciosa del Estatuto de la Corte es facultativo, tal y como mencionamos *supra* en el artículo 36.2.

En la actualidad la República de Nauru, que es un Estado de la Micronesia, es el único no Miembro de la ONU que es parte del Estatuto. A la Corte no se puede acudir a título personal.

Las resoluciones producto del juicio en cuestión tienen carácter vinculante y son definitivas, es decir, deben ser cumplidas de forma obligatoria y no pueden ser apeladas. El Consejo de Seguridad puede ser invitado a hacer recomendaciones o decidir sobre medidas si así lo estima pertinente.

³⁹ *Ibidem.*

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

382

Aunque la suscripción de la Carta de las Naciones Unidas compromete a los países miembros a respetar las decisiones de la Corte, el derecho de veto de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad puede afectar el cumplimiento de las resoluciones, en los casos en que sus intereses se vean afectados.

Además de las resoluciones, la Corte también puede emitir consultas, para lo que podrá utilizar las mismas fuentes de derecho aplicables al procedimiento contencioso. A menos que se haya pactado que el fallo sea vinculante, en principio los dictámenes de la Corte son de carácter consultivo y por lo tanto no son vinculantes para las partes que los solicitan. No obstante en la práctica las opiniones consultivas tienden a ser seriamente consideradas por la comunidad internacional.

Los dictámenes, junto con las decisiones en asuntos contenciosos, forman parte de esta jurisprudencia internacional, que tiene como principal función la de servir como elemento de interpretación del Derecho Internacional. La Corte ha hecho en la práctica un uso indistinto como precedentes de sus dictámenes y sentencias, tratando a ambos tipos de resoluciones en pie de igualdad. Ambas, por tanto, son igualmente jurisprudencia.

La Corte está integrada por 15 magistrados elegidos por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, en votaciones independientes. Se los elige por sus méritos y no por su nacionalidad, y se intenta que estén representados en la Corte los principales sistemas jurídicos del mundo. No puede haber dos magistrados que sean nacionales de un mismo Estado. Los magistrados cumplen mandatos de nueve años y pueden ser reelegidos. No pueden dedicarse a ninguna otra ocupación mientras dure su mandato. Un tercio de la Corte es elegido cada tres años. Cada uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tiene siempre un juez en la Corte.

La elección se realiza a través de un régimen de doble escrutinio. Para que una persona sea elegida para integrar la Corte, es necesario que haya contado con una mayoría absoluta de votos en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en el Consejo de Seguridad.

Las decisiones sometidas a la Corte se deciden por la mayoría de los jueces presentes pero las sentencias dictadas por las salas se consideran dictadas por la Corte en pleno.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

2. El marco normativo del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos

383

Los principales instrumentos multilaterales del sistema universal de protección de los derechos humanos, que regulan especialmente los derechos políticos son:

A. La Declaración Universal de los Derechos Humanos

El 10 de diciembre de 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III). Los motivos que condujeron a la creación de la ONU, vinculados sustancialmente con la Segunda Guerra Mundial y con la necesidad de crear un nuevo orden internacional fueron también decisivos para emitir esta Declaración, cuya redacción ha perseguido la salvaguarda de los derechos fundamentales de los individuos, sin tener en cuenta su nacionalidad, lo que sin lugar a dudas ha contribuido a la universalización del tema.

Además, la Declaración permite comenzar a considerar la protección de los derechos de los seres humanos frente a las violaciones cometidas tanto por sus Estados como por parte de los otros Estados contratantes.

Particularmente el artículo 21 del citado texto regula el tema de los derechos políticos con el establecimiento del sufragio universal, los derechos del voto activo y pasivo como corolario de una verdadera democracia representativa. El precepto que nos ocupa señala:⁴⁰

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual

⁴⁰ <http://www.unhchr.ch>

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

384

y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

La redacción de los artículos de la Declaración Universal, al igual que la mayor parte de los instrumentos internacionales multilaterales, se caracteriza por su generalidad, en aras de lograr un consenso más amplio para su ratificación.

Por otro lado, a pesar de que en sus inicios se consideró que la declaración no era vinculante, con el tiempo esa percepción ha cambiado, siendo aceptada cada vez por una mayor cantidad de países de la comunidad internacional.

Su obligatoriedad se justifica debido a una tesis del derecho internacional contemporáneo que gana cada vez más adeptos, que sustenta su carácter vinculante en el reconocimiento generalizado, universal, de su aplicación.⁴¹

De cualquier forma, el tema de los derechos fundamentales, en especial de los políticos volvió a ser tratado con una perspectiva amplia aglutinadora del ser humano hasta 1966 cuando se suscribió el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

B. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El instrumento internacional de referencia fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49 del propio documento. México lo publicó en el *Diario Oficial* el 20 de mayo de 1981.

Su aparición significó un paso evolutivo importante para el proceso de implementación de los derechos fundamentales y puso en evidencia que era necesario crear mecanismos más eficaces para garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos políticos son regulados de la siguiente forma.

⁴¹ García Ramírez, Sergio, *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Corte Interamericana de Derechos Humanos, México, 2001, p. 2.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

385

Artículo 25

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.⁴²

De la comparación de los preceptos de ambos instrumentos internacionales se observa que no existe una gran diferencia entre el tratamiento a los derechos políticos otorgado por la Declaración o el Pacto. La diferencia fundamental, en su origen, ha estado dada por la clasificación de ambos acuerdos. La Declaración no puede considerarse un sistema de normas jurídicas aunque los principios que proclama han permitido que con el transcurrir del tiempo sea considerada por los Estados, en mayor o menor grado, un referente obligado.

Por su parte el Pacto ha codificado los derechos fundamentales, excluyendo la posibilidad de que los Estados Partes consideren alguna circunstancia que los exima de su cumplimiento.

También como parte de este proceso de concreción de la aplicación de las normas garantes de los derechos humanos, la Parte IV del Pacto regula la creación del Comité de Derechos Humanos que analizaremos posteriormente.

C. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Este Protocolo fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 9, de este texto legal. México lo suscribió el 15 de marzo de 2002 y fue publicado en el *Diario Oficial* el 15 de junio del propio año.

⁴² <http://www.unhchr.ch>

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

386

El convenio, también nombrado Primer Protocolo (el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se encuentra destinado a abolir la pena de muerte) surgió para instrumentar los propósitos del Pacto, a través del Comité de Derechos Humanos.

Su mayor importancia radica en que se reconoce la competencia del Comité para examinar las denuncias de los particulares, sujetos a la jurisdicción de los Estados miembros, cuando sean víctimas de violaciones de sus derechos fundamentales y sobre todo porque de esta manera se establecen los límites que el Estado no puede transgredir cuando se traten de observar estos derechos.

El Primer Protocolo Facultativo, al igual que el Pacto, contribuye al mejor cumplimiento de los derechos civiles y políticos, como otro esfuerzo de la comunidad internacional que nos indica la importancia que ha adquirido el tema de los derechos humanos en los últimos sesenta años. Los siguientes preceptos del Protocolo así lo establecen.

Artículo 1

Todo Estado Parte en el Pacto que llegue a ser incluido en el presente protocolo reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado y que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado Parte, de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. El Comité no recibirá ninguna comunicación que concierna a un Estado Parte en el Pacto que no sea incluido en el presente Protocolo.

Artículo 2

Con sujeción a lo dispuesto en el Artículo 1, todo individuo que alegue una violación de cualquiera de sus derechos enumerados en el Pacto y que haya agotado todos los recursos internos disponibles podrá someter a la consideración del Comité una comunicación escrita.

D. Otros instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos

Con la aplicación de los principales instrumentos de protección de los Derechos Humanos se ha hecho evidente la discriminación de determinados grupos vulnerables, sobre todo en lo que corresponde a los derechos políticos. Por ello, a continuación analizaremos, entre otros, una serie de tratados interna-

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

cionales que se han suscrito multilateralmente y que están dirigidos a salvaguardar los intereses de estos grupos.

387

La Convención sobre los derechos políticos de la mujer

Esta Convención fue abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 640 (VII), de 20 de diciembre de 1952 y entró en vigor el 7 de julio de 1954, de conformidad con el artículo VI del propio documento. México la publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, tardíamente, el 28 de abril de 1981.

No es un secreto que en el ámbito político, tanto a nivel nacional como internacional, la incorporación de la mujer ha sido tardía y continua siendo escasa.

Respondiendo a la necesidad de otorgar un trato especial a esta situación, Naciones Unidas ha impulsado la suscripción de una serie de tratados, que obligan a los Estados a respetar el derecho de la mujer a votar, ser votada, y ser nombradas para ocupar cargos públicos, en igualdad de condiciones que los hombres. Así, los tres primeros artículos regulan estos supuestos de la siguiente forma:

Artículo 1°

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

Artículo 2°

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

Artículo 3°

Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.⁴³



⁴³ *Ibidem*.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

388

Posteriormente se suscribió una Convención que amplió la protección de los derechos humanos de la mujer, incluyendo los políticos. Este instrumento internacional ha constituido un Comité que da seguimiento a las actividades que los Estados Partes deben cumplir para garantizar el respeto de los mismos.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Esta Convención es conocida por sus siglas en inglés, CEDAW. También es llamada la “Carta de los Derechos Humanos de las Mujeres”. Fue adoptada y abierta a la firma, ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, de conformidad con su artículo 27 (1). México la publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981.

En ella se encuentran contenidas las disposiciones internacionales que regulan los derechos humanos de la mujer y en especial los que abogan por el reconocimiento, por parte de los Estados miembros, de la igualdad entre hombres y mujeres. Por ello, en la actualidad este acuerdo multilateral es considerado una importante guía para las acciones relacionadas con la equidad de género.

La Convención insta, a los países que la han suscrito a establecer medidas jurídicas y políticas efectivas que ayuden a la consecución de estos objetivos. En cuanto a la regulación de los derechos políticos, se establece:⁴⁴

Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y en particular, garantizarán en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y *referéndum* públicos y ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

⁴⁴ Remolina Roqueñí, Felipe, *Declaraciones de Derechos Sociales*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998, p. 321.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

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

389

Esta Convención, también señala que las medidas que los Estados tomen, tendrán un carácter temporal, según se establece a continuación:

Artículo 4

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

En el caso de México, en el ámbito federal, la primera gran reforma constitucional para las mujeres, que reconocía su derecho ciudadano, tuvo lugar el 17 de octubre de 1953 y con ella se modificó el Artículo 34 Constitucional.

En la actualidad, particularmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus resoluciones ha mantenido una política de pleno reconocimiento a la necesidad de que los partidos políticos establezcan cuotas afirmativas hasta tanto las diferencias de representación entre hombres y mujeres disminuyan y de esta forma aumente la participación femenina en las decisiones políticas del país.

La Convención, de manera inusual, se hace eco de la situación precaria que comporta la participación política y social de las mujeres campesinas:

Artículo 14

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin



LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

390

de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles.

Seguidamente, nos detendremos en una Convención que regula la defensa de los derechos humanos de los grupos que sufren discriminación por razón del color de la piel y origen étnico.

La Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial

La presente Convención fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU, en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965, entró en vigor el 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19 del propio documento. Para México, entró en vigor con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de junio de 1975.

Dentro de los derechos fundamentales regulados por esta Convención, destaca con especial énfasis los políticos cuando establece.⁴⁵

Artículo 5

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

a) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

⁴⁵ *Ibidem*, p.183.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

391

La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Otro de los grupos que se encuentran expuestos a continuas prácticas discriminatorias son los migrantes. Los Estados de origen, *per se*, demuestran una gran indiferencia hacia las personas que se ven obligadas a abandonar sus países, mayormente porque sus Estados no son capaces de ofrecerles suficientes fuentes de trabajo. Por otro lado, los países receptores reaccionan como si estos trabajadores fueran una carga que se ven obligados a soportar, sin tener en cuenta los beneficios que aportan con su trabajo.

En los últimos veinte años, los movimientos migratorios se han recrudecido y la situación ha puesto en alerta a las Naciones Unidas, que ha suscrito la presente Convención e implementado diferentes mecanismos para responder a esta emergencia. En este sentido, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, fue adoptada por la Asamblea General en el 45° periodo de sesiones, el 18 de diciembre de 1990, y ratificada por México el 8 de marzo de 1999. Posteriormente, el 1° de julio de 2003 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

La importancia fundamental de esta Convención es que obliga a los Estados de origen y receptores de los trabajadores migratorios y sus familiares, a proporcionar medios idóneos para que estas personas ejerzan, aunque sea parcialmente, sus derechos políticos.

De esta forma, el precepto que a continuación comentamos, establece

Artículo 42

1. Los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos.
2. Los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

392

la administración del Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos.

La Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos

Respondiendo al papel cada vez más activo que han jugado los particulares, la sociedad civil, representada por diferentes organizaciones no gubernamentales para velar por el respeto de los derechos humanos, no sólo desde fuera del ámbito de acción sino ocupando cargos en las instituciones destinadas a salvaguardar estos derechos, la ONU emitió esta Declaración, la cual fue aprobada mediante la Resolución de la Asamblea General 53/144, del 8 de marzo de 1999.

En particular, resultan demostrativos de este esfuerzo los siguientes preceptos:

Artículo 8

- a) Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos.
- b) Ese derecho comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Los tratados y declaraciones antes mencionados hacen efectivas sus disposiciones a través de los órganos que a continuación relacionaremos.

3. Los órganos del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos

Como mencionamos al inicio de la segunda parte de este capítulo, el sistema universal de protección de los derechos humanos se apoya en dife-

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

393

rentes instituciones internacionales para llevar a cabo las actividades que le permiten constatar el grado de cumplimiento de los tratados por parte de los Estados miembros. Ellos son:⁴⁶

A. Los siete comités de expertos independientes establecidos por ciertos tratados sobre derechos humanos y cuya competencia se limita a éstos. De los siete comités, los relacionados con el tema de los derechos políticos son:

- El Comité de Derechos Humanos, establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, establecido por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y
- El Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias.

B. El Consejo de Derechos Humanos, que es el único órgano político de las Naciones Unidas, especializado en Derechos Humanos, que reemplazó a la Comisión de Derechos Humanos.

C. Los grupos de trabajo y las relatorías, competentes para examinar determinados asuntos sobre violación, vigencia y protección de los derechos humanos llamados mecanismos temáticos cuya competencia es definida por el Consejo de Derechos Humanos y se extiende a todos los Estados miembros de la ONU. Los estrechamente vinculados con el tema de los derechos políticos son:

- Relator especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión;
- Relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados;
- Representante especial sobre defensores de derechos humanos;
- Relatora especial sobre la violencia contra la mujer;
- Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, y
- Relatora especial sobre trabajadores migratorios.

A continuación nos detendremos en aquellos órganos cuya competencia incluye asuntos relacionados con los derechos políticos.

⁴⁶ O'Donnell, Daniel, *op. cit.*, p. 28.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

394

El Comité de Derechos Humanos

El referido órgano fue establecido para supervisar la aplicación que los Estados Partes hacen del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus Protocolos. Sesiona alternativamente en Ginebra o Nueva York, y normalmente celebra tres periodos de sesiones al año.

Integración

Está constituido por 18 expertos, nacionales de los Estados miembros, los que son propuestos por ellos, aunque son elegidos y ejercen sus funciones a título personal.

El Comité no puede estar integrado por más de un nacional de un mismo Estado.

Su selección debe tener en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos.

Las decisiones del Comité se toman por mayoría de votos de los miembros presentes. El quórum requerido es de doce miembros.

Competencia

El Comité está facultado para solicitar a los Estados Miembros, que reconozcan su competencia, un Informe que deberá contener las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos (artículo 40).

De igual forma, las denuncias entre los Estados Partes, a tenor de lo establecido en el artículo 41 del Pacto, podrán continuar su curso, previo reconocimiento de la jurisdicción del Comité, por parte del Estado involucrado.

Procedimiento para el análisis de los Informes

Para desarrollar sus actividades el Comité constituye dos grupos de trabajo, establecidos de acuerdo con los artículos 62 y 89 de su Reglamento.

El grupo de trabajo establecido en virtud del artículo 89 realiza recomendaciones al Comité sobre la pertinencia de admitir las comunicaciones o quejas de los particulares recibidas de conformidad con el Protocolo Facultativo.

El grupo de trabajo formado a tenor del artículo 62 determina las cuestiones que han de abordarse con los representantes de los Estados cuyos Informes van a ser examinados durante esa sesión y prepara una lista de preguntas que los Estados reciben en antelación con la audiencia.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

395

Seguidamente los Informes son examinados por el Comité en diálogo con los representantes de los Estados en sesiones públicas. Aunque solamente el Comité y los representantes de los respectivos Estados Partes intervienen en el diálogo, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos pueden presentar información por escrito al Comité.

Resultados del Comité

La revisión y análisis de los Informes se concreta con la adopción de observaciones finales en las que el Comité resume sus preocupaciones y formula sus recomendaciones al Estado de que se trate. También publica su interpretación del contenido de las disposiciones de derechos humanos, denominadas observaciones generales sobre cuestiones temáticas.⁴⁷

El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer.

Este Comité se estableció en 1982 y desde entonces sesiona en Nueva York

Integración

Está constituido por 23 miembros, expertos en los temas de paridad de género en la mayor parte de los países del mundo.

Para su elección se siguen los parámetros establecidos por las Naciones Unidas, referidos a una representación equitativa, que incluya a todas las regiones, culturas, etcétera.

Competencia

Este órgano deberá velar por el comportamiento de los Estados miembros en el cumplimiento de las disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, lo que incluye fundamentalmente, la implementación de medidas nacionales para concretar este objetivo.

Procedimiento para el análisis de los Informes

Los Representantes de los Gobiernos de los Estados Partes presentan Informes, uno inicial, al momento de la ratificación de la Convención y a continuación cada cuatro años, sobre las medidas, jurídicas, políticas y administrativas que hayan tomado para lograr su cumplimiento.

El órgano en comento, en cada sesión, procederá a analizar un determinado número de Informes, para lo que notificará oportunamente al país que corresponda sobre el particular.

⁴⁷ <http://www.unhchr.ch>

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

396

Resultados del Comité

El Comité hará recomendaciones de carácter general a los Estados Partes, derivadas del análisis de los Informes y en su caso, podrá proporcionarles asistencia en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención.

El Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias

El Comité de los trabajadores migratorios se encarga de constatar el cumplimiento de la Convención referida a la protección de los derechos de estos trabajadores y su familia, por parte de los Estados Miembros. Este órgano es de reciente creación. Su primera reunión tuvo lugar en marzo de 2004.

Al igual que el Comité de Derechos Humanos, este órgano realiza sus actividades a partir de los Informes que recibe de las Partes, los que deberán ser enviados cada cinco años. Las recomendaciones derivadas del análisis del mismo tiene el carácter de observaciones, las que se le dan a conocer al Estado miembro en cuestión.

De acuerdo con el artículo 77 de la Convención, el Comité tendrá competencia para analizar las comunicaciones referidas a violaciones de derechos humanos, que hayan sido enviadas por particulares, sometidos a la jurisdicción de los Estados Partes. El procedimiento de este artículo tendrá lugar, sólo cuando diez Estados Miembros de la Convención, incluido el de la jurisdicción del particular, han reconocido esta competencia.

El Comité también puede interpretar y publicar comentarios generales sobre determinados temas, relacionados con los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes. Para llevar a cabo sus actividades, el Comité sesiona una vez al año, en Ginebra, Suiza.

El Tribunal Electoral se ha hecho eco de la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada, *Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios como instrumento con el cual promover el desarrollo*, en la que el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares recomendó que:

Para mantener el contacto de los migrantes con el país de origen, los Estados de origen deberán estudiar la posibilidad de otorgar el derecho a votar en las elecciones a sus nacionales que se encuentren en el extranjero.⁴⁸

⁴⁸ A/61/120, de 3 de julio de 2006. Sexagésimo primer periodo de sesiones.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

397

En el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-282/2007, que tuvo lugar el dieciséis de mayo de dos mil siete, promovido ante la Sala Superior del TE PJF, por Domingo González Pereida, y otros; los actores alegaron la violación de su derecho de afiliación por parte de la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del Partido de la Revolución Democrática. La resolución reclamada violó, en su perjuicio, el derecho político-electoral de asociación, previsto en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la referida Comisión no llevó a cabo todos los actos y las determinaciones necesarias para iniciar, desarrollar y concluir el procedimiento de elección e instalación de los órganos y dirigentes partidistas, es decir, Consejeros Estatales del Partido de la Revolución Democrática en Carolina del Norte, Estados Unidos de América; Presidente y Secretario del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Carolina del Norte, así como iniciar, desarrollar y concluir el procedimiento de elección de consejeros residentes en los Estados Unidos de América con derecho a integrar el Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática en esta República Mexicana.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió, por unanimidad de votos de los magistrados que integran la Sala Superior, revocando el fallo de veintitrés de marzo de dos mil siete, dictado por la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del Partido de la Revolución Democrática y ordenó al Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática que realizara el procedimiento de elección para Presidente y Secretario General del Partido de la Revolución Democrática y Consejeros Estatales del Estado de Carolina del Norte, así como Consejero del Partido de la Revolución Democrática residente en Estados Unidos de América, a integrar el Consejo Nacional del citado Partido en la República Mexicana.

El criterio expuesto se justifica, en primer lugar, porque en aplicación del principio de igualdad, no existe razón jurídica para estimar, que las entidades de Estados Unidos de América en las que residen militantes del Partido de la Revolución Democrática deban contar con números distintos de consejeros estatales, máxime cuando ese número de consejeros no se estableció en función del número de militantes de cada entidad, pues, por ejemplo, de las constancias del expediente, se advierte que en el Estado de California existe una militancia de dos mil quinientos treinta y un afiliados, mientras en el Estado de Illinois la militancia reconocida por el partido es de

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

398

doscientos veintisiete afiliados, lo cual pone de manifiesto que el nivel de militancia no es un factor que permita distinguir entre los cinco estados históricos a que se refiere la norma permanente y las demás entidades de Estados Unidos de América que cuenten con militancia reconocida, como es el caso de Carolina del Norte.

En segundo lugar, se justifica porque la razón expresada en la propia norma permanente para que se autorizaran doce consejeros para cada una de las entidades en el exterior señaladas, más uno por cada cien afiliados o fracción mayor de cincuenta, fue porque contaban con Presidente y Secretario General del Partido de la Revolución Democrática en el Estado correspondiente, y ese requisito se vería colmado, como consecuencia de la ejecutoria, respecto del Estado de Carolina del Norte.

En este punto es importante precisar que de conformidad con la citada “norma permanente”, aprobada por el 9º Pleno Ordinario del VI Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, se otorga un consejero nacional en el exterior por cada cinco mil afiliados o fracción mayor de dos mil quinientos en toda la Unión Americana; en el entendido que para efectos de esta resolución, la convocatoria para elegir consejeros nacionales en el exterior comprenderá únicamente a los Estados de Arizona, Arkansas, California, Carolina del Norte, Florida, Georgia, Illinois, Nebraska, Nevada, Nueva Jersey, Nueva York, Oregon, Pennsylvania, Tennessee, Texas, Virginia y Washington, toda vez que el Partido reconoce que en los mencionados Estados existen migrantes afiliados, lo cual se corrobora con la copia del oficio suscrito por el Coordinador de Informática, Estadística y Redes del Registro Nacional de Afiliados, de fecha veintisiete de febrero de dos mil siete.

De esta forma, el máximo órgano jurisdiccional electoral ha resuelto, dando cumplimiento a las directrices emanadas de las Naciones Unidas, en el sentido de salvaguardar los derechos políticos de los migrantes.

El Consejo de Derechos Humanos

Este órgano especializado de las Naciones Unidas cuya sede radica en Ginebra, es una institución política, que sustituyó a la Comisión de Derechos Humanos, disuelta el 16 de junio de 2006.

El Consejo hace suyos los principios de la Carta de la ONU, referidos al respeto de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos. También ratifica la opinión ya universalmente sostenida de que los derechos

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

399

humanos incluyen los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.⁴⁹

Integración

El Consejo está constituido por cuarenta y siete Estados miembros, que fueron elegidos directa e individualmente, en votación secreta por la mayoría de los integrantes de la Asamblea General.

Al igual que el resto de los órganos antes explicados, la selección se hará teniendo en cuenta una distribución geográfica equitativa.

Las funciones asignadas a los miembros del Consejo, son desempeñadas por un periodo de tres años y pueden reelegirse sólo si han transcurrido dos periodos consecutivos.

Todos los Estados miembros de la ONU pueden ser miembros del Consejo, siempre y cuando hayan contribuido a la promoción y protección de los derechos humanos.

La Asamblea General puede, por mayoría de los 2/3 de los miembros presentes y votantes, suspender los derechos inherentes a formar parte del Consejo, si el Estado de que se trate ha cometido violaciones graves y sistemáticas en este ámbito.

Competencia

Frente a sí tiene el Consejo un importante cometido, que está vinculado con el logro de un justo medio en el análisis de cumplimiento por parte de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, de los derechos fundamentales y evitar la manipulación política que tuvo lugar durante el periodo de trabajo de la Comisión. Para lograr este objetivo, el Consejo deberá poner en práctica principios como:

- Universalidad
- Imparcialidad
- Objetividad y no selectividad
- Diálogo Internacional constructivo y cooperación⁵⁰

Método de Trabajo

El primer periodo de sesiones tuvo lugar del 19 al 30 de junio de 2006. A partir de esta fecha este órgano, celebrará como mínimo tres periodos de sesiones al año, en los que debe realizar análisis periódicos universales. Para

⁴⁹ Resolución 60/251 de la Asamblea General de la ONU, Sexagésimo periodo de sesiones, abril de 2006.

⁵⁰ *Ibidem*.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

400

ello obtendrá información veraz e imparcial sobre el cumplimiento por parte de los Estados Miembros de los compromisos asumidos. Estos estudios deberán hacerse, contando con la cooperación del país de que se trate y deberán complementar y no duplicar la labor de los órganos internacionales creados para este fin.

Los exámenes periódicos comentados deberán aplicarse, además de a los Estados miembros de la ONU, a los elegidos para formar parte del Consejo, aunque estos últimos están obligados a aplicar normas más estrictas para lograr la observancia de tales derechos.

Resultados del Consejo

Como resultado del examen que efectúa el Consejo, éste deberá emitir recomendaciones a los Estados Partes, para que cumplan los compromisos y las obligaciones, promovidos por las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos y a la Asamblea General, para seguir desarrollando el derecho internacional en el propio ámbito.

4. El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos

El 5 de mayo de 1949, se constituyó en Londres el Consejo de Europa, primera institución política europea que estableció su sede permanente en Estrasburgo.

Entre otros fines, proclamó la salvaguarda y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Para cumplir con esta proclama emitió el Convenio de Derechos Humanos, que considera que las libertades fundamentales sólo pueden tener cabida en un régimen político verdaderamente democrático y en el respeto de los derechos humanos.

De esta forma, el 4 de noviembre de 1950 los ministros de 15 países europeos firman en Roma, la Convención Europea para la salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, conocida como la Convención Europea de Derechos Humanos, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1953.

Posteriormente se han incorporado a la Convención hasta 12 protocolos adicionales, cinco de los cuales, el 1, 4, 6, 7 y 12 son de carácter sustantivo porque incorporan nuevos derechos y libertades y los siete restantes, 2,3,5,8,9,10 y 11 son de carácter procesal, de organización y funcionamiento.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

401

La importancia de la Convención no radica en el reconocimiento de los derechos y libertades del individuo, pues éstos ya habían sido proclamados por la Declaración Universal de Derechos Humanos y por los diferentes convenios internacionales que auspiciaba la ONU. Su gran aportación consistió en que los preceptos en ella contenidos sirvieron para establecer unos mecanismos de garantía y protección de los derechos humanos, que a través de los mismos pudo interpretar las normas, declarar las violaciones constatadas, hacer cumplir el convenio, y sancionar las infracciones al mismo proporcionando una justa reparación a la víctima.

5. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

La Organización de Estados Americanos es una organización política de la región latinoamericana que agrupa a treinta y cinco países del continente americano. Fue creada en 1948, fecha en la que México comenzó a formar parte de la misma, como uno de los Estados fundadores. Constituye además un foro político importante para el diálogo multilateral y la toma de decisiones de carácter hemisférico.

La Organización ha prestado especial atención al tema de la democracia y a promover la observancia de los derechos humanos, entre otros.

El tema de los derechos humanos por primera vez fue tratado en 1826, con la aprobación en Panamá del Tratado de Unión y Confederación perpetuas entre la República de Colombia, Centroamérica, Perú y México. El artículo 27 de este instrumento internacional regulaba la abolición de la esclavitud y en consecuencia del tráfico de esclavos que tenía lugar desde África.

Este tópico se retomó en 1938, cuando la VIII Conferencia Panamericana promulgó la Declaración de Defensa de los Derechos Humanos.

Evidentemente, los acontecimientos que tuvieron lugar en Europa en 1945, influyeron para que durante la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México, ocurriera un nuevo acercamiento a la situación de los Derechos Humanos, a través de la aprobación de la Resolución XL sobre Protección Internacional de los Derechos del Hombre.⁵¹

⁵¹ Feldman, Gustavo Esteban, *El Pacto de San José de Costa Rica*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 1997, p. 18.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

402

Al igual que el sistema universal, el Interamericano, ha instaurado un mecanismo de protección de los derechos fundamentales, sin embargo, se diferencia del primero porque el de la región americana no tiene un órgano político específico, como el Consejo de Derechos Humanos, que se ocupa de estos temas. Ocasionalmente, la Asamblea General y la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros de la OEA se pronuncian sobre asuntos de relevancia relacionados con los mismos.

A. Marco Normativo del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

Los principales instrumentos internacionales que regulan estos derechos, además de los universales antes comentados, son:

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Esta Declaración, conocida también como la Declaración Americana, fue aprobada, en la IX Conferencia Internacional Americana, el 2 de mayo de 1948, en Bogotá, Colombia, en el marco de la Organización de Estados Americanos. Fue el primer documento internacional de derechos humanos de carácter general. La referencia a los derechos políticos, los encontramos en los preceptos relacionados a continuación:⁵²

Artículo XX. Derecho de sufragio y de participación en el gobierno
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.

Artículo XXIV. Derecho de petición

Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.

⁵² Quintana García, Francisco, *Instrumentos Básicos de Derechos Humanos*, Porrúa, México, 2003, p. 508.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

403

Artículo XXXII. Deber de sufragio

Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello.

Artículo XXXIV. Deber de servir a la comunidad y a la nación

Toda persona (...) Asimismo tiene el deber de desempeñar los cargos de elección popular que le correspondan en el Estado de que sea nacional.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969

Este instrumento internacional ha sido también llamado el Pacto de San José o la Convención Americana. Entró en vigor el 18 de julio de 1978 y fue ratificada por México el 24 de marzo de 1981.

Es considerada el acuerdo internacional más importante de la región, ampliamente utilizado tanto por la Comisión Interamericana como por la Corte. El principal precepto que regula los derechos políticos son:

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.

El tratamiento que reciben los derechos políticos en este instrumento normativo internacional es amplio. No sólo se regula el derecho ciudadano de votar y ser votado, sino también el de ser nombrado para ocupar cargos en dependencias cuya función esté vinculada con las funciones públicas. Por otro lado y no menos importante resulta el grado de obligatoriedad que genera ser

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

404

parte de esta Convención. Los Estados miembros, una vez que la han ratificado y han realizado los trámites internos correspondientes para su entrada en vigor, deberán realizar todas las adecuaciones que su derecho interno requiera, para hacer efectivo su cumplimiento, a tenor de lo establecido por los artículos 1 y 2 de la misma.

Este carácter vinculante es corroborado por el principio *pacta sunt servanda*, contenido en el artículo la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, que establece la obligatoriedad en el cumplimiento de lo pactado. Otro documento que reafirma esta posición es la Opinión Consultiva 7/86 de la Corte Interamericana, que ha afirmado:

El artículo 2º recoge una regla básica del Derecho Internacional, según el cual todo Estado Parte de un tratado tiene el deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado, sean dichas medidas legislativas o de otra índole.

Si por cuestiones internas, un Estado Parte de la Convención no garantiza la ejecución de algún derecho contenido en la misma, esta circunstancia constituiría una violación a la Convención, susceptible de ser denunciada ante los órganos de protección en ella previstos.⁵³

B. Los Órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

La Convención Americana, en la Parte II, específicamente en el artículo 33 establece los medios de protección de los derechos humanos, definiendo la competencia de la Comisión y de la Corte Interamericanas para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos que señala la misma a los Estados Miembros.

A continuación nos detendremos para mencionar ambos órganos.

6. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana fue creada en 1959, en el marco de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización

⁵³ www.corteidh.or.cr

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

405

de Estados Americanos. Éste es un órgano principal y autónomo, cuyo mandato surge de la Carta de esta organización y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como mencionamos anteriormente.

Inicialmente, al aprobarse el Estatuto de la Comisión, el Consejo de la OEA determinó que los derechos humanos a tener en cuenta eran los consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y que este órgano tenía solamente facultades de difusión de los derechos humanos. Sin embargo, a partir de 1965, durante la Segunda Conferencia Extraordinaria de la OEA, se amplían las facultades de la Comisión, confiriéndosele el carácter de expresas, al considerarse la necesidad de prestar atención en particular a: el derecho a la vida, la libertad, la seguridad e integridad de la persona, el de la igualdad ante la ley, el de la libertad religiosa y de culto, el de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión, el derecho de justicia, el de protección contra la detención arbitraria y el derecho a un proceso regular.



Se activa de esta manera un principio de tutela regional de derechos fundamentales que se materializa a través de las diferentes facultades que son ejercidas por la Comisión, entre las que *destaca la posibilidad de recibir quejas en casos individuales*.

Estas atribuciones se ven fortalecidas a partir de la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969, vigente desde el 18 de julio de 1978.

A partir de esta fecha comienzan a funcionar dos mecanismos de protección:

Uno basado en la Carta de la OEA y en la Declaración Americana, que está dirigido a aquellos Estados que no son Partes de la Convención Americana y cuyas facultades se limitan a la supervisión de la Comisión Interamericana.

El otro se apoya en la Convención Americana y en sus órganos: la Comisión y la Corte Interamericanas. En el caso de la Corte, podrán acogerse a su jurisdicción contenciosa aquellos países que así lo hayan manifestado.

La Comisión actúa en representación de todos los países miembros de la OEA, y tiene su sede en Washington, D.C., Estados Unidos de América.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

406

Integración

Está constituida por siete expertos electos a título personal por la Asamblea General de la OEA, de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros. Son elegidos por un periodo de cuatro años y sólo pueden ser reelegidos una vez. Es importante comentar que no puede formar parte de la Comisión más de un nacional de un mismo Estado. Estos expertos deben tener una autoridad moral intachable y profundos conocimientos en la materia de los derechos humanos.

Competencia

La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato, formula recomendaciones a los gobiernos de los Estados para que adopten las medidas necesarias en el cumplimiento de este fin.

Especial relevancia tiene la facultad de recibir, analizar e investigar peticiones individuales o de Organizaciones no Gubernamentales que alegan violaciones de los derechos humanos, según lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención.

Además, este órgano puede solicitar que la Corte Interamericana requiera “medidas provisionales” de los Gobiernos en casos urgentes de peligro a personas, aún cuando el caso no haya sido sometido todavía a la Corte.

También está facultada para someter casos a la jurisdicción de la Corte Interamericana y actuar frente a ella en dichos litigios, lo que hace de manera discrecional, teniendo en cuenta las características e implicaciones del caso en cuestión y las posibilidades de que prospere ante el órgano jurisdiccional.

Adicionalmente, solicita “Opiniones Consultivas” a la Corte Interamericana sobre aspectos de interpretación de la Convención Americana.

Procedimiento

La Comisión Interamericana se reúne en Periodos Ordinarios y Extraordinarios de sesiones varias veces por año. Las sesiones tienen carácter reservado, a menos que la Comisión determine lo contrario.

Su Secretaría Ejecutiva cumple las instrucciones de la Comisión, en cuanto al estudio y tramitación inicial de las peticiones sobre presuntas violaciones de los derechos humanos, regulados por la Convención Americana y otros instrumentos internacionales aplicables; y sirve de apoyo para la preparación legal y administrativa de sus tareas.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

407

Para dar curso a la solicitud comentada, la Comisión deberá comprobar que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna o en su caso, las causas que lo han impedido. Las causales consideradas son:⁵⁴

- Que no exista en la legislación interna del Estado en cuestión el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados;
- Que no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna o haya sido impedido de agotarlos;
- Que haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Este órgano puede crear relatorías para el mejor cumplimiento de sus funciones y establece las características del mandato encomendado a cada relatoría.

Cuando lo considera conveniente publica informes especiales sobre la situación en un Estado en particular. Este Informe es enviado a la Asamblea General.

Resultados de los Informes de la Comisión

A través de recomendaciones, esta institución insta a los gobiernos a adoptar medidas a favor de los derechos humanos en el marco de su legislación interna; les proporciona asesoramiento, a solicitud expresa, y a través de la Secretaría General de la OEA, sobre esta materia.

Estas recomendaciones pueden estar dirigidas a requerir a los Estados a que tomen “medidas cautelares” específicas para evitar daños graves e irreparables a los derechos humanos en casos urgentes.

En el caso de la observancia de los derechos humanos de los países miembros de la OEA, pero no partes de la Convención Americana de 1978, sobre esta materia, la Comisión, puede dirigirse a estos gobiernos para obtener las informaciones que considere pertinentes y formularles recomendaciones, cuando lo considere apropiado, para hacer más efectiva la observancia de los derechos fundamentales y coadyuvar a que los procesos y recursos internos de estos países sean debidamente aplicados y agotados.

⁵⁴ Artículo 31 del *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, www.cidh.oas.org

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

408

7. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte fue constituida en San José de Costa Rica, en 1979. Es un órgano judicial autónomo que tuvo para su creación la influencia evidente de la Corte Europea de Derechos Humanos.

Integración

Este órgano está compuesto por siete jueces, nacionales de los Estados miembros de la OEA, elegidos a título personal entre juristas de probada autoridad moral y reconocida competencia en el tema de los derechos fundamentales, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las funciones judiciales conforme a la ley del país de origen o del Estado que los proponga como candidatos. No puede haber más de un juez de la misma nacionalidad.

Los jueces de la Corte son electos para un mandato de seis años y sólo pueden ser reelectos una vez. El juez electo para reemplazar a otro cuyo mandato no ha expirado, completa tal mandato.

Competencia

La Corte puede ejercer tanto una competencia contenciosa como consultiva, según lo establece el Capítulo VIII de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La competencia contenciosa, establecida en los artículos 61 y 62 de la citada Convención, se ejerce para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que le sea sometido, siempre que los Estados partes en el caso la hayan reconocido a través de una declaración especial o por convención especial.

Básicamente, conoce de los casos en que se alegue que uno de los Estados partes ha violado un derecho o libertad protegidos por la Convención, siendo necesario que se hayan agotados los procedimientos previstos en la misma.

Las personas, grupos o entidades que no son Estados no tienen capacidad de presentar casos directamente ante la Corte, pero sí pueden recurrir ante la Comisión Interamericana y agotar esa instancia. La Comisión puede llevar un asunto ante la Corte, siempre que el Estado cuestionado haya aceptado su competencia. De todas maneras, la Comisión debe comparecer en todos los casos ante la Corte.

Por su parte la competencia consultiva, según el artículo 42 de la Convención Americana es ejercida por la Corte cuando los Estados miembros de la

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

409

OEA acuden a ella para conocer su interpretación acerca de la referida Convención o de otros tratados que regulan esta materia.

Según la opinión consultiva de la Corte 1/82, su competencia en relación con otros tratados de derechos humanos no se limita a los tratados interamericanos en la materia, sino a todo tratado vigente en uno o en varios Estados americanos, y que tampoco se limita a tratados que regulan el tema de los derechos humanos, sino que incluye cualquier tratado en que esté directamente implicada la protección de los derechos humanos.⁵⁵

La Corte también puede, a solicitud expresa, dar opiniones a un Estado miembro, acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los instrumentos internacionales mencionados *supra*.

Procedimiento y resultados

El procedimiento ante la Corte termina con una sentencia motivada, obligatoria, definitiva e inapelable. Si el fallo no expresa en todo o en parte la opinión unánime de los jueces, cualquiera de éstos tiene derecho a que se agregue al fallo su opinión disidente o individual.

En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo.

8. Relación de México con la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos

México no ha sido indiferente al desarrollo que ha tenido lugar en el tema de los derechos humanos en el ámbito internacional, en el regional e internamente.

Su participación a través de la suscripción de innumerables instrumentos sobre derechos humanos, muchos de los cuales hemos comentado a lo largo de este Capítulo, da prueba, en parte, de ello.

De igual manera, ha sostenido una activa colaboración con los órganos internacionales de protección de derechos fundamentales.

Siguiendo esta postura, se han efectuado cambios institucionales importantes, para adecuarlas a las necesidades del Estado Constitucional y Democrático de Derecho que la situación actual exige.

⁵⁵ www.corteidh.or.cr

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

410

Internamente, la existencia del juicio de amparo, se presenta como el instrumento jurisdiccional primigenio para la defensa de ciertas garantías individuales.

Ha creado la Comisión Nacional y las estatales de los Derechos Humanos, que son órganos políticos encargados de velar por la observancia de estos derechos.

Dentro de estos cambios importantes sin duda las reformas al sistema electoral que han tenido lugar y que se gestan actualmente, y específicamente el logro de una mayor independencia de los órganos electorales con relación a las autoridades gubernamentales es un paso positivo, digno de destacar.

La existencia también de los tribunales que resuelven los casos contenciosos administrativos (tribunales de lo contencioso administrativo, Tribunal Federal de Justicia Federal Fiscal y Administrativa y para algunos supuestos los tribunales agrarios), entre otros mecanismos, nos demuestran el interés que el Estado Mexicano ha puesto en la actualización del tema de los derechos fundamentales.

De manera particular, y volviendo a la relación que el país ha mantenido con la Comisión interamericana, el Estado mexicano efectuó una invitación a este órgano regional, durante el mandato del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León para que el mismo efectuara una visita *in loco*⁵⁶ del 15 al 24 de julio de 1996.

Las entidades federativas visitadas fueron: Chiapas, Guerrero y Baja California. Durante la visita, la Comisión se reunió con una amplia representación de diferentes sectores sociales que le permitieron tener una aproximación real de la situación de los derechos humanos en México.

Como resultado de la visita, la Comisión realizó un Informe, en el que se prioriza la revisión de los siguientes derechos: a la vida, a la libertad personal; a la integridad personal; a la justicia, derechos políticos; derechos y situación de los pueblos indígenas; derechos sociales, económicos y culturales; derechos de la mujer y derecho a la libertad de pensamiento y expresión.

En el tema de los derechos políticos, se consideró que existían situaciones pendientes en la reforma electoral, entre las que mencionaron:

⁵⁶ www.cidh.oas.org, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, 24 de septiembre de 1998.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

411

- La ausencia de una definición clara y contundente de los delitos electorales;
- La ausencia de mecanismos que garanticen la sanción efectiva de los mismos;
- Deben establecerse mecanismos de sanción a toda forma de coerción o inducción del voto, derivada de la relación laboral, de la agremiación social y o del disfrute de un bien o servicio público;
- Deben establecerse garantías y mecanismos para evitar que se identifiquen los programas públicos con los programas de partidos, y para impedir que aquéllos sean utilizados con fines electorales.

El Informe, además consideró que estas carencias podían incidir negativamente en los resultados electorales, y en su credibilidad, sobre todo porque la aplicación de la justicia en la materia electoral se mostraba poco confiable, creíble y efectiva.

Por otro lado, en el documento se reconoció un avance en materia de consenso entre los principales partidos para llevar a buen término las reformas electorales, entre las que se pueden mencionar la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado, establecer los mecanismos de vigilancia y disciplina de este órgano, establecer la acción de inconstitucionalidad de las leyes electorales federales y locales, así como la acción por controversias constitucionales, que serían resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; establecer que los derechos políticos de los ciudadanos estarán protegidos conforme al recurso que establezca la Constitución; reconocer el voto de los mexicanos en el extranjero; establecer mecanismos para el control constitucional de actos y resoluciones de autoridades electorales federales y locales; instaurar la figura del referéndum para reformas que inciden en decisiones políticas fundamentales; instaurar la figura de la iniciativa popular; señalar en el párrafo noveno del artículo 41 que el organismo público con autoridad en la materia electoral será independiente y autónomo, etcétera.

Este documento también señaló los principales desacuerdos de los partidos, entre los que se encontraban, el tema del financiamiento de campañas; la integración de la Cámara de Diputados; el acceso a medios electrónicos de comunicación y las coaliciones.

Las Recomendaciones del Informe, referidas a los derechos políticos son:

- Que el Estado mexicano adoptara las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contem-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

412

ple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia;

- Que supervisara que las entidades locales cumplieran con lo establecido en el artículo 115 constitucional referido a la adopción para su régimen interior de la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre;
- Que definiera en forma clara los delitos electorales, y estableciera mecanismos que garanticen su castigo efectivo;
- Que dictara una reglamentación precisa a fin de auditar los fondos financieros de los partidos políticos en forma efectiva.

Estas recomendaciones efectuadas por la Comisión Interamericana coincidieron con una serie de acciones que, desde el año 1995, habían sido puestas en marcha por el poder ejecutivo y los principales actores políticos del país: el PRI, PRD y PAN expresando la necesidad de una reforma política, poniendo especial énfasis en la electoral.

Entre estas manifestaciones se puede mencionar el Acuerdo Político Nacional, iniciativa del titular del Ejecutivo Federal, que fue suscrito el 17 de enero de 1995, por los presidentes de los tres partidos políticos mencionados.

Los compromisos de este Acuerdo coincidían en gran medida con las recomendaciones, emitidas posteriormente por la Comisión, sobre todo lo relativo a que la reforma electoral incluyera no sólo el ámbito federal, sino también a las entidades federativas, que el proceso democrático contribuyera a solucionar los rezagos económicos y sociales existentes, que las reformas estuvieran apegadas al Estado de Derecho, entre otros.

Otra de las acciones, efectuada ese propio año fue encabezada por el Instituto Federal Electoral, y consistió en la organización del Foro para discutir la Reforma Político Electoral. En este evento se puso de manifiesto la necesidad de establecer mecanismos de control jurisdiccional para garantizar el respeto de los derechos políticos de los ciudadanos, el examen de constitucionalidad de las leyes, actos y resoluciones en materia electoral. También se analizó la posibilidad de integrar el Tribunal Federal Electoral en el Poder Judicial de la Federación.

En esta misma tesitura, particular importancia tuvieron los Acuerdos de Bucareli, que lograron el consenso de los partidos con representación en el

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

413

Congreso de la Unión, con excepción del PAN, que había abandonado las negociaciones de la Reforma, en desacuerdo con el conflicto poselectoral, originado en Huejotzingo, Puebla.

Posteriormente, con el regreso del PAN a las negociaciones, éstas concluyeron con la iniciativa de reformas a la Constitución, de julio de 1996.

Dentro de las Reformas Constitucionales aprobadas, resultaron de gran importancia, entre otras:

- Reconocer a los individuos el derecho de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país (artículo 35, fracción III)
- Reconocer el derecho de los ciudadanos para afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos (artículo 41, párrafo cuarto)
- Lograr una adecuada protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, a través del sistema de medios de impugnación (artículo 41)
- Reconocer e instrumentar el voto de los mexicanos en el extranjero y el voto emitido fuera del domicilio del elector para elegir al Presidente de la República y a los Diputados al Congreso de la Unión, electos por el principio de representación proporcional (artículo 36, fracción III)
- Lograr una integración adecuada e independiente del Consejo General del Instituto Federal Electoral
- Se establecieron normas constitucionales para lograr equidad en las campañas electorales y las prerrogativas de los partidos políticos, en las que se tuvo en cuenta el tema espinoso, que había sido señalado por la Comisión interamericana del financiamiento de las campañas políticas (artículo 41)
- Se establecieron las bases para el desarrollo de la justicia electoral estatal (artículo 116)
- Se amplió y perfeccionó la acción de inconstitucionalidad para normas electorales (artículo 105, fracción II)
- Se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y se crearon el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el de revisión constitucional electoral.⁵⁷

⁵⁷ Terrazas Salgado, Rodolfo, *La Reforma de 1996 y el TEPJF, Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, TEPJF, 2003, pp. 337- 371.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

414

Sin duda, también las recomendaciones de la Comisión, y el desarrollo de los sistemas electorales latinoamericanos, constituyeron un parámetro importante para indicarle a México que el camino elegido para el fortalecimiento de la idea de mejorar el sistema electoral mexicano y sus principales órganos, era el adecuado.

Por su parte, en lo tocante a la Corte Interamericana, es necesario comentar que el ingreso de México a este órgano interamericano, estuvo acompañado de una reserva relativa a los casos derivados de la aplicación del artículo 33 constitucional que regula la expulsión de extranjeros por acuerdo del ejecutivo, sin juicio previo.

México aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte el 16 de diciembre de 1998 y adquirió su vigencia, internamente, con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1999. Es decir, con este acto nuestro país reconoció el carácter supranacional del órgano jurisdiccional internacional.

Sin dudas ésta ha significado una importante decisión, porque con su proceder, el Estado mexicano adquiere la posibilidad de contar, para la efectiva protección de los derechos humanos de una jurisprudencia, enriquecida por la experiencia regional, que complementa la ya desarrollada por los órganos jurisdiccionales nacionales.

Además, haciendo gala de una actitud valiente, reconoce los límites que le impone este órgano y acepta que sus actos puedan ser valorados y sancionados por una autoridad regional y que éstos sean ventilados en la comunidad de naciones americanas.

En el tema de los derechos políticos, aunque no constituyen el grueso de casos que analiza la Corte, el Estado mexicano no sólo ha acatado las recomendaciones u opiniones emitidas por ella, sino que también ha tenido la iniciativa de presentar opiniones consultivas ante la misma. Además, los órganos jurisdiccionales nacionales han abrevado de estos criterios judiciales (opiniones consultivas, sentencias y jurisprudencia) para sustentar y enriquecer sus resoluciones.

En lo referente a las opiniones consultivas, México ha tenido la iniciativa de presentar dos solicitudes, la OC-16/99 y la OC-18/03, referidas al "Derecho a la Información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal", y "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", y ha participado en la elaboración de otras opiniones, pre-

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

415

sentadas por algunos países de la región (Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Canadá).⁵⁸

En el caso de la OC-2/82, referida al “Efecto de las Reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 74 y 75)”, solicitada a la Corte por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, México tuvo una activa participación, debido a que había efectuado una reserva, como mencionamos anteriormente, en relación con la regulación contenida en el artículo 33 constitucional que trata la expulsión de extranjeros por acuerdo del ejecutivo, sin juicio previo. Este tema está estrechamente vinculado con la actitud de activismo político que asumen en el territorio, algunas personas que ostentan diferente nacionalidad a la mexicana.

La solicitud estaba encaminada a conocer cual debía ser la fecha de entrada en vigor de la Convención Americana o Pacto de San José, para aquellos países que hubiesen efectuado una reserva al Pacto.

La Corte concluyó que la Convención entra en vigencia para un Estado que la ratifique o se adhiera a ella con o sin reservas, en la fecha del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión, es decir, que la reserva de un determinado Estado Parte no es óbice para que los derechos fundamentales de los individuos se vean afectados.

De los asuntos contenciosos analizados por el Tribunal Electoral, conviene señalar que desde las anteriores integraciones y fundamentalmente durante la presente composición de la Sala Superior, ésta ha puesto especial énfasis en la aplicación de los instrumentos internacionales, suscritos por México sobre derechos humanos, en las sentencias dictadas por este Tribunal.

En el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-695/2007, interpuesto por Jorge Hank Rhon, en contra del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, el 6 de julio de dos mil siete, el actor se inconformó con la decisión de ese Tribunal Estatal, referida a que no podía contender en las elecciones para Gobernador, por encontrarse ocupando el cargo de presidente municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, para el periodo dos mil cuatro-dos mil siete.

⁵⁸ www.corteidh.or.cr, OC-2/82, OC-13/93, OC-17/02.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

416

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunció de la siguiente forma:

- Consideró que la resolución impugnada estaba indebidamente fundada y motivada, al sustentar que la interpretación literal y sistemática de los artículos 18, 41, 42 y 80, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como 55, fracción V, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que quienes tengan el carácter de Presidente Municipal, entre otros, durante el periodo de su encargo y aun cuando se separen, no pueden ser electos Gobernadores en esa entidad federativa.
- De la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción VI, y 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, a la luz de los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, en relación con el contenido y alcance del derecho fundamental de ser votado y, en especial, con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se obtiene que la limitación prevista en el citado artículo de la constitución local no encuadra en los supuestos permitidos para restringir ese derecho fundamental, por lo cual debe estarse a la norma que maximice el ejercicio del derecho a ser votado.
- De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales suscritos por el Presidente y ratificados por el Senado, forman parte del sistema jurídico nacional, razón por la cual sirven de sustento para resolver la controversia planteada. El criterio de la Suprema Corte de Justicia relativo a que los Tratados Internacionales forman parte del sistema jurídico mexicano, conduce al principio de que los derechos fundamentales no están sometidos a la distribución de competencias del Estado Federal, por lo que cualquier norma puede preverlos, ampliarlos o complementarlos y toda autoridad está en la obligación de respetarlos. Esto es, tratándose de los derechos fundamentales es posible ubicarlos fuera de las competencias de las autoridades, pues cuando la constitución federal reconoce las libertades y derechos, no lo hace solamente para la autoridad federal, sino que es extensivo para todas las demás autoridades en el ámbito de su competencia; por ello, los derechos fundamentales no necesariamente están en las relaciones de competencias, sino que pueden trascender a

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

417

éstas y, precisamente, ésta es la cualidad expansiva de esos derechos, porque los consagrados por una autoridad federal pueden ser ampliados por las demás autoridades en sus ámbitos espacial y personal de validez. De la misma manera, la Constitución permite que el derecho internacional expanda los consagrados en el sistema jurídico nacional, pues los derechos fundamentales sólo están protegidos contra cualquier restricción o suspensión, en términos de su artículo 1º, por lo cual, a *contrario sensu*, se permite su ampliación, si se tiene en cuenta que la Constitución establece exclusivamente un catálogo mínimo de derechos fundamentales, que sirven de limitante a la autoridad, a fin de garantizar, el desarrollo pleno del individuo en el contexto social, cuya dinámica conduce a la constante conquista de nuevos derechos fundamentales, razón por la cual cualquier maximización o potencialización de los derechos fundamentales contribuye a cumplir de mejor manera ese fin social.

- El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos regula los derechos políticos de los ciudadanos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Por su parte, en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se mencionan los mismos derechos políticos, limitándolos en su apartado 2º, sólo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.
- La Sala Superior analizó los artículos 29 y 30 de la Convención Americana, haciendo hincapié en que las limitaciones de los derechos políticos, serán aquellas establecidas puntualmente en ella, y que serán aplicadas sólo conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
- En el caso, el artículo 41 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California establece el derecho de quienes ocupan un cargo, empleo o comisión en la administración pública federal, estatal o municipal, de contender para la gubernatura, si se separan con noventa días de anticipación al día de la jornada electoral, supuesto que eficiente el derecho a ser votado. Por otra parte, el artículo 42, párrafo tercero, de la citada constitución, prevé una restricción que no encuentra sustento en el sistema jurídico al que pertenece, pues, po-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

418

dría leerse como una prohibición para que los presidentes municipales, entre otros, que no han concluido su encargo, contiendan para ser gobernador de su Estado.

- Como se advierte, el artículo 55 constitucional establece una restricción al derecho político-electoral de ser votado, de modo que, conforme a lo sustentado por esta Sala Superior, debe ser interpretado limitativamente, y aplicarse exclusivamente al caso concreto, razón por la cual, generalmente, no es dable extenderlo a otros casos por analogía, mayoría de razón, o mediante la utilización de algún otro método de interpretación, como el sistemático o funcional, para justificar la aplicación de restricciones a diversos supuestos de los establecidos por el constituyente federal.
- La conclusión alcanzada, en el sentido de que la interpretación lleva a aplicar lo dispuesto en el artículo 41, fracción VI, de la constitución local, por ser el precepto que maximiza y potencializa el ejercicio del derecho fundamental de ser votado, se corrobora si se acude al método de interpretación *in dubio pro homine* o *pro libertate*, que tiene como directriz favorecer a la libertad en caso de duda, esto es, implica considerar a la libertad como uno de los valores de la mayor importancia en un Estado de Derecho, si se tiene en cuenta que los principios son las piezas más importantes del sistema jurídico, puesto que representa el poder en el campo de acción del individuo necesario para su desarrollo y autorrealización, lo cual redundaría en beneficio de la sociedad, y como tal, constituye un freno al poder del Estado, para impedir los abusos de los gobernantes.
- La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió por unanimidad, revocando la resolución reclamada y confirmó el acuerdo aprobado por el Consejo Estatal Electoral de Baja California, emitido el veintitrés de mayo de dos mil siete, mediante el cual se otorgó el registro como candidato a gobernador del Estado a Jorge Hank Rhon, postulado por la coalición *Alianza para que Vivas Mejor*. Adicionalmente, la Sala Superior argumentó su decisión, apoyándose, entre otros, en los siguientes precedentes nacionales e internacionales:
 - En opinión del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cualquiera que sean las condiciones que

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

419

se impongan al ejercicio de los derechos político-electorales “deberán basarse en criterios objetivos y razonables”.⁵⁹

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha estimado que: “La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos [consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana] no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.”⁶⁰
- Este criterio también se encuentra en la tesis: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES⁶¹
- Los derechos fundamentales de carácter político-electoral no son derechos absolutos o ilimitados sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que las previstas en la legislación, no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas.⁶²
- El derecho fundamental de ser votado está reconocido en el artículo 8, fracción IV, inciso c), de la Constitución local, así como en los tratados internacionales de derechos humanos antes mencionados, instrumentos que son obligatorios, en los términos del artículo 133 constitucional que, entre otros aspectos, dispone que los jueces de cada Estado se arreglarán a dichos tratados “a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.” Siendo

⁵⁹ Observación General No. 25, 57° periodo de sesiones (1996), párr. 4.

⁶⁰ Caso Yatama vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párr. 206.

⁶¹ (Legislación de Michoacán). SE3L 048/2002, consultable en *Jurisprudencia y tesis relevantes: Compilación oficial 1997-2005*, volumen tesis relevantes, p. 394.

⁶² Diferentes instancias internacionales han reconocido el carácter no absoluto de los derechos políticos. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 25; la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, casos Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica, S. 02-03-1987, Matthews vs. Gran Bretaña, S. 18-02-1999 y Melnychenko vs. Ucrania, S.12-10-2004.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

420

un principio general del derecho el que un tratado obliga a los Estados por lo que respecta a la totalidad de su territorio y que, por tanto, un Estado “no pueda alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional”,⁶³ así como que un Estado que ha ratificado un tratado internacional no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de dicho instrumento.⁶⁴

En ese sentido, es evidente que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encuentra inmerso en la dinámica de aplicación en sus resoluciones de los instrumentos internacionales que no sólo constituyen una fuente importante de jurisprudencia, sino que enriquecen las posiciones doctrinarias aportadas por los Magistrados de la Sala Superior y las Salas Regionales, fundamentalmente.

Más adelante revisaremos con detalle en algunos de los criterios relevantes que atestiguan esta aseveración.⁶⁵

⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina, Sentencia de 2 de febrero de 1996, Serie C No. 26, párr. 46.

⁶⁴ Ambos principios han sido codificados en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (arts. 27 y 29).

⁶⁵ *Vid. infra* capítulo VIII.