

Prólogo

Durante las últimas tres décadas la fisonomía político-electoral de México se ha transformado en virtud de importantes reformas en los ámbitos constitucional y legal. De ese modo, hemos podido construir, estructurar y moldear el diseño institucional electoral que nos ha permitido caminar a lo largo del sendero democrático.

Los avances han logrado afianzar un sistema de representación política que alcanzó su punto de quiebre con la alternancia política en la titularidad del Ejecutivo Federal, en el año 2000. Además, ha logrado promover la pluralidad ideológica y el equilibrio de fuerzas así como asegurar la competencia entre los diversos partidos, todo ello custodiado por instituciones autónomas, independientes e imparciales.

Y en este andar, la reforma en materia de derechos humanos, que entró en vigor en 2011, vino a

robustecer el sistema encargado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos político-electorales de las y los mexicanos.

Ahora bien, el recorrido ha sido paulatino y lleno de memorables episodios que merecen la pena ser estudiados en detalle, como el Caso 10.180 resuelto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Así, en términos del reconocimiento y protección de los derechos humanos, un avance trascendental de alcance internacional se produjo con la creación por la Organización de Estados Americanos (OEA) del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), conformado por dos instituciones: la CIDH, que comenzó a funcionar en 1959, con sede en Washington DC, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), con sede en San José de Costa Rica, que comenzó a funcionar en 1979, luego de que entró en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en 1978.

Nuestro país es Estado parte del SIDH desde 1981, con lo cual se encuentra bajo la competencia de la CIDH, pero no fue sino hasta 1998 cuando aceptó la competencia contenciosa de la Corte IDH.

Hasta la fecha la Corte IDH ha admitido alrededor de 40 casos y, de entre ellos, tenemos algunas sentencias condenatorias para el Estado mexicano en los expedientes Castañeda Gutman vs. México, González y otras (campo algodadero) vs. México, Radilla Pacheco vs. México, entre otros.

De entre estos casos cabe destacar la reciente resolución de la Corte IDH, del 28 de agosto de 2013, sobre el cumplimiento total por parte de México en el Caso Castañeda Gutman vs. México, que permite palpar los avances alcanzados en materia de derechos humanos de la mano del impulso convencional. Ello se debió fundamentalmente a que la Corte IDH constató:

- 1) la aplicación de la reforma constitucional de 2007;
- 2) la reforma de la Ley de Impugnación Electoral y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por la cual se estableció a nivel legislativo la competencia de los tribunales electorales para examinar la constitucionalidad de las normas electorales en los casos concretos;
- 3) los precedentes judiciales aportados que evidencian una práctica judicial consecuente con lo ordenado en la Sentencia, en cuanto a la necesidad de garantizar la accesibilidad y efectividad del juicio para la protección de los derechos político-electorales de candidatos independientes;

- 4) la reforma constitucional de 2011, que estableció la obligación de interpretar las disposiciones relativas a derechos humanos conforme al principio pro persona, unida a
- 5) la interpretación al respecto de la Suprema Corte, por la cual los tribunales nacionales tienen la obligación de realizar un control de convencionalidad de oficio y de considerar obligatoria la jurisprudencia de este Tribunal en los casos respecto de México, así como
- 6) el principio de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales (*supra* Considerando 4), esta Corte considera que México ha dado cumplimiento a la medida de reparación relativa a la adecuación de su derecho interno para garantizar a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.¹

Si bien éste y otros casos que llegaron a la Corte IDH son los más conocidos, también lo es que la instancia que primero revisa las denuncias es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual ha conocido de algunos otros relacionados con los derechos políticos en México, desde 1990.

Una diferencia, necesaria de apuntarse, es que la CIDH no emite resoluciones vinculatorias, mientras que la Corte IDH sí. Pero este aspecto no resta importancia a las resoluciones de la CIDH, en especial en el periodo en el cual México aún no había aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH.

Un ejemplo lo tenemos en la resolución de la CIDH núm. 01/90 (Corte IDH), cuando analizó tres denuncias que sostenían que un mismo número de elecciones, celebradas en diversos lugares de México,² no fueron auténticas, pues no representaron adecuadamente la voluntad popular; y además señalaban que no había recurso sencillo y rápido “ante los jueces o tribunales competentes, independientes e imparciales” que amparara a quienes recurrían contra “actos que violen sus derechos fundamentales”, como los derechos políticos. Ante el primer motivo de queja, las elecciones no auténticas, la Comisión concluyó

¹ Párrafo 27 de la resolución que se puede encontrar en la página web de la Corte IDH

² “Elegir diputados en el Estado de Chihuahua el 7 de julio de 1985 (Caso 9768), elecciones municipales de la capital del Estado de Durango del 6 de julio de 1986 (Caso 9780) y elecciones para la gobernación (*sic*) del Estado de Chihuahua del 6 de julio de 1986 (Caso 9828)”. Véase página web de la Corte IDH.

que era imposible determinarlo ya que “hubiesen implicado una presencia de la Comisión en la campaña electoral y en el momento de las elecciones”. En cuanto al segundo de ellos, la inexistencia de recursos judiciales efectivos, la CIDH concluyó, en ese entonces, que “un recurso con tales características no existe en México” (Corte IDH).

Podemos afirmar que los primeros señalamientos en contra del Estado Mexicano, por parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, estuvieron vinculados con el incumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos políticos. A partir de entonces, ha existido un proceso de gran transformación y consolidación democrática en México, consistente en la creación y fortalecimiento de las instituciones democráticas, tanto administrativas, como jurisdiccionales.

En este contexto ocurre el Caso 10.180, resuelto por la CIDH y materia de estudio de la presente obra, en el cual los denunciantes impugnaron concretamente la Ley electoral local en el estado de Nuevo León, emitida en 1987, así como la falta de eficacia en la protección de los derechos políticos, como derechos humanos.

La CIDH en éste y en otros casos más recientes, resueltos por la Corte Interamericana, como el Caso Castañeda o Yatama,³ ha establecido la doctrina denominada de la *libertad de configuración normativa de los Estados Parte*, mediante la cual se señala que éstos son libres en cuanto al establecimiento de sus propias reglas, en la definición de sus instituciones, procedimientos y, en general, de los estándares que eligen para la organización interna de sus sistemas democráticos para proteger los derechos consagrados en la Convención; sin embargo, dicha situación no los faculta para no garantizarlos de manera eficaz.

Concretamente sobre este tema, en el Caso 10.180 la CIDH argumentó:

- 1) Las limitaciones que tiene el juicio de amparo para proteger eficazmente los derechos políticos ante la causal de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de la materia, y la reiterada interpretación de los

³ Caso Castañeda Gutman vs. México. Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas de 6 de agosto (2008a), y Caso Yatama vs. Nicaragua (2008b), disponibles en la página web de la Corte IDH. Téngase además en consideración la siguiente afirmación vertida en la última sentencia de referencia: “No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político” (Corte IDH 2008b, párrafo 215).

tribunales federales, incluida la Suprema Corte, en el sentido de que es impropio para proteger derechos políticos, y

- 2) Que las sentencias de amparo solamente se limitan a proteger a quienes promuevan ese medio de defensa, sin hacer declaraciones generales sobre leyes que afecten derechos humanos (Fórmula Otero).⁴

Y, finalmente, concluyó:

Que la Ley Electoral de Nuevo León “no cumple a cabalidad con la protección efectiva del ejercicio de los derechos políticos ni brinda un recurso sencillo, rápido y efectivo ante tribunales independientes e imparciales y por ello debe ser adecuada a los requerimientos de la Convención Americana. El Gobierno de México, de conformidad con los Artículos 2 y 28.2 de la Convención debe adoptar de inmediato las medidas tendientes a lograr tal adecuación” (Resolución 10.180, Párr. 53).

A partir de estas ideas, el libro inicia con un balance de los derechos políticos en México, realizado por Rubén Becerra Rojasvértiz, que incluye el contexto histórico en el cual ocurre el caso en estudio, la argumentación realizada, así como su repercusión en el sistema político de México.

Por su parte, Karina Ansolabehere analiza cómo el Partido Acción Nacional (PAN) utilizó una estrategia de *boomerang* al denunciar ante la CIDH las violaciones a los derechos políticos, mediante una instancia que resultó novedosa, para ese momento, en la defensa de los derechos humanos de los mexicanos.

Para Laura García Velasco a partir del caso analizado se puede observar el desarrollo de la tutela judicial de los derechos políticos en México, incluyendo instrumentos como el juicio para la protección de los derechos político-electorales. Igualmente la autora destaca la manera en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha logrado ampliar dicha protección con sus interpretaciones de carácter progresista y garantista, por las cuales se beneficia mejor a la persona.

Leopoldo Gama Leyva analiza la falta de claridad en la definición jurídica del carácter representativo de nuestro sistema democrático. Como solución, el autor propone otros medios de participación política que no se agoten

⁴ Véase el informe No. 8/91, sobre el Caso 10.180, México, del 22 de febrero de 1991.

exclusivamente en el ámbito electoral. Un Estado democrático va más allá, afirma el autor, de un “Estado de partidos”; para ello, considera que es necesario transformar nuestro actuar democrático en un hábito que, como diría Aristóteles, nos conducirá a la virtud.

Posteriormente, Luis Raigosa reflexiona sobre los avances de las obligaciones y derechos del legislador mexicano en el derecho parlamentario, un tema prácticamente nuevo en el momento en que se emitió la resolución estudiada (1991) y aún ahora un aspecto no desarrollado por la doctrina. Por ello, el autor realiza un análisis de diversos documentos normativos en los cuales examina los derechos otorgados a los legisladores. Destaca en particular su estudio del reglamento del Senado. No obstante, concluye que no se tiene claridad sobre la impugnabilidad en caso de violación a estos derechos, lo cual podría constituir una violación al derecho de una tutela judicial efectiva (CADH, artículo 25).

José Roldán Xopa analiza de manera crítica cómo las sentencias de tribunales en sus precedentes parecen seguir la misma estrategia de los actores políticos para evitar posiciones jurídicas distintas (por ejemplo, las diversas resoluciones de la SCJN y del TEPJF sobre las candidaturas independientes); además tienen una tendencia al particularismo “a decidir los casos atendiendo a sus características concretas” (verbigracia el Caso Castañeda). Estas dos características ocasionan que incluso las decisiones de la Corte IDH no sean consistentes, y que de hecho puedan llegar a ser incompatibles sobre un mismo tema.

En su colaboración, Fernando Ojesto Martínez Porcayo lleva a cabo un estudio evolutivo de las diversas reformas electorales con las cuales se fue fortaleciendo nuestro sistema democrático.

Por su parte, José Woldenberg realiza un profundo análisis de la transformación política mexicana, en el que explica cómo se trató de un proceso incluyente y acumulativo producto de complicadas negociaciones, y destacando, en este contexto, el Caso 10.180 aquí estudiado, como uno de los “episodios que componen el proceso de cambio político”, al señalar que con la demanda en trámite ante la CIDH, se crearon en 1990 tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Federal Electoral.

Finalmente, Luis Santos de la Garza estudia la evolución de los derechos humanos en materia política en los últimos 25 años, da cuenta de las diversas reformas constitucionales, así como del contexto político que las motivaron. Y menciona, de manera casi biográfica, la manera en que, junto con otros ciudadanos, presentaron la denuncia objeto de análisis en este texto, ante la CIDH en Washington, DC.

En el libro el lector también puede encontrar valiosos documentos como la copia de la denuncia y su ampliación, así como el informe núm. 8/91 de la CIDH del 22 de febrero de 1991, en el cual se resuelve el referido Caso 10.180.

Un libro que extrae hasta los últimos detalles de uno de los episodios que sirvieron de base para nuestra estructura democrática. Por ello, felicito a los coordinadores Rubén Becerra Rojas Vertiz y Leopoldo Gama Leyva, así como a los demás coautores que hicieron posible esta obra colectiva. Estamos seguros de que los lectores de este texto —abogados, jueces, politólogos y, en general, los estudiosos en la materia que quieran profundizar en los cimientos y fundamentos doctrinales de los derechos humanos de carácter político-electoral— lo encontrarán de gran interés, sobre todo en la coyuntura que ahora vivimos, por la que se reconoce la fuerza de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, así como la obligación de llevar a cabo un control de convencionalidad por parte de todas y todos los jueces mexicanos.

Magistrado presidente del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación
JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

Fuentes consultadas

CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/90.91sp/Mexico10180.htm> (consultada el 23 de septiembre de 2013).

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos humanos. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/89.90span/Cap3d.htm> (consultada el 16 de agosto de 2013).