



# **COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

**Organización de los Estados Americanos**

## **RESOLUCION N° 01/90**

**CASOS 9768, 9780 y 9828 (MEXICO)**

**17 de mayo de 1990**

### **VISTOS:**

1. El Informe elaborado a partir de los casos N° 9768, 9780 y 9828 de México aprobado provisionalmente en la Sesión N° 1,045 del 76º período de sesiones, el 29 de septiembre de 1989.
2. Las Observaciones del Gobierno de México sobre el citado Informe.

### **CONSIDERANDO:**

1. Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró el Informe mencionado en el punto 1 de los Vistos, así como las Observaciones del Gobierno de México con referencia al mismo.

LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

### **RESUELVE:**

1. Aprobar el Informe elaborado a partir de los casos N°9768, 9780 y 9828 que se adjunta a la presente.
2. Publicar dicho Informe en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41 g. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

## **INFORME ELABORADO A PARTIR DE LOS CASOS N° 9768, 9780 y 9828 DE MEXICO**

### **1. Introducción**

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido bajo consideración tres casos referidos al proceso electoral llevado a cabo para elegir diputados en el Estado de Chihuahua el 7 de julio de 1985 (Caso 9768), a las elecciones municipales de la capital del Estado de Durango del 6 de julio de 1986 (Caso 9780) y a las elecciones para la gobernación del Estado de Chihuahua del 6 de julio de 1986 (Caso 9828). Los reclamantes en estos casos pertenecen al Partido de Acción Nacional (PAN) y asignan la comisión de irregularidades a miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que ejerce el Gobierno en México.
2. En los años señalados se alegan diversas irregularidades de hecho efectuadas durante el proceso de recuento de votos, así como en el momento anterior. También se alega que en la

fase posterior, los reclamos presentados en contra de las irregularidades fueron desechados por el organismo electoral correspondiente por estar los mismos controlados por el PRI y carecer, por ello, de la imparcialidad e independencia que deben caracterizar a los organismos electorales llamados a pronunciarse en estas materias. Adujeron de esta forma que, a pesar de haber agotado los recursos de la jurisdicción interna, el requisito del agotamiento previo de tales recursos no es aplicable a estos casos en virtud de lo dispuesto por el artículo 46.2.a de la Convención pues no existe el debido proceso legal para cautelar los derechos que estiman vulnerados. Indican de manera explícita que el recurso de amparo carece de aplicación a los derechos políticos por jurisprudencia reiterada de la Suprema Corte de Justicia.

3. Los reclamantes en los tres casos estiman que se ha violado el libre ejercicio de los derechos políticos, consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el artículo 8 de la Convención que establece las garantías judiciales que deben regir para la determinación de sus derechos. Adicionalmente, en el Caso 9828 se alegan violaciones a los artículos 5 (integridad personal), 11 (protección de la honra), 13 (libertad de expresión), 15 (derecho de reunión), 16 (libertad de asociación), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) ocurridas por agentes gubernamentales en el período que cubrió la campaña electoral contra los militantes del PAN.

4. El Gobierno de México en dos casos adujo que ellos eran inadmisibles pues no se habían agotado los recursos de la jurisdicción interna (Casos 9768 y 9780), mientras que en el tercero (Caso 9828) sostuvo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos carece de competencia para pronunciarse sobre procesos electorales por razones de soberanía nacional y en virtud de la aplicación del derecho a la autodeterminación de los pueblos. También sostuvo que estaba pendiente el recurso de amparo para garantizar los derechos afectados.

5. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través del proceso seguido en los casos mencionados, ha tenido oportunidad de estudiar los diversos aspectos involucrados y estima que resulta más adecuado considerar los aspectos comunes a los tres casos. La especial naturaleza de las situaciones examinadas, por su parte, condujo a la Comisión a estimar que esta materia se presta de manera más adecuada a que actúe de acuerdo con las funciones que le acuerda el artículo 4 b, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según el cual la Comisión tiene la atribución de

formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto de esos derechos.

6. En uso de tales atribuciones, la Comisión dirigió al Gobierno de México sus recomendaciones, contenidas en el Informe aprobado provisionalmente el 29 de septiembre durante su 76<sup>o</sup> Período de Sesiones, en virtud de lo dispuesto por el artículo 50 de la Convención Americana. El Gobierno de México presentó sus Observaciones al Informe de la Comisión reiterando algunos de los argumentos presentados e incorporando otros nuevos. Tales argumentos son analizados en el acápite 3 del presente Informe. Habiéndose completado el procedimiento previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión Interamericana considera que corresponde manifestar su opinión definitiva sobre el asunto, lo cual es materia de este Informe.

## 2. Elementos comunes a los tres casos

### a. Irregularidades de hecho

7. Los tres casos versan sobre alegadas irregularidades cometidas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el Gobierno de México, contra candidatos del Partido de Acción Nacional (PAN). En los tres casos los reclamantes ofrecen prueba documental sobre los hechos que denuncian, a los cuales consideran atentatorios contra el ejercicio de los derechos políticos consagrados por el artículo 23 de la Convención.

8. Las irregularidades de hecho denunciadas en el caso 9768 consisten en la falsificación de los originales y de algunas copias de las actas de escrutinio y computación de la elección en ciertas casillas (mesas) electorales. La falsificación, según el denunciante, alcanza tanto a los números como a las firmas de los funcionarios y representantes de partidos políticos y cuenta con pruebas de la misma. Como resultado de ello, la mayoría con que contaba el PAN fue transformada en mayoría del PRI.

9. Las irregularidades de hecho denunciadas en el caso 9780 son también falsificaciones de las planillas de registro de voto de varias casillas electorales, sosteniendo el reclamante que posee copias certificadas de las actas originales en las que consta el triunfo del PAN, sin que el Presidente del Comité Electoral Municipal permitiese el examen del acta en la que se basaron los resultados finales, favorables al PRI. Los representantes del PAN fueron expulsados, según el reclamante, al impugnar el procedimiento que se estaba siguiendo.

10. Las irregularidades de hecho denunciadas en el caso 9828 son más graves y trascendentes pues se objetan los procedimientos legales dirigidos a modificar la legislación electoral para proporcionar mayor control al partido de Gobierno, diversos hechos durante la campaña electoral --empleo de fondos y otros recursos públicos, presiones para coartar la libertad de expresión, eliminación de personas de los padrones electorales, empadronamiento de personas inexistentes, creación y cancelación arbitraria de casillas electorales-- y durante el acto eleccionario --rellenado de urnas; apertura anticipada de casillas electorales; cambio de ubicación de casillas electorales; negativa a reconocer representantes de partidos de oposición; fuerte presencia de militares y policías en el día de la elección cuyo control fue asumido por el Gobernador del Estado y por el Presidente de la Comisión Estatal Electoral, ambos del PRI, encargados de la custodia del proceso y de las urnas--. Toda esta manipulación, según el reclamante, condujo a un fraude masivo en el momento posterior al acto electoral al producirse el recuento de los votos.

#### b. Recursos internos

11. En los tres casos las irregularidades de hecho denunciadas originan la interposición de recursos ante los organismos electorales competentes, los cuales los rechazan. Los reclamantes alegan que el rechazo es motivado en razones políticas pues dichos organismos son controlados por el PRI, configurando una violación al derecho consagrado por el artículo 8 de la Convención o, eventualmente, del artículo 25.

12. En el caso 9768 el reclamante interpuso denuncia por falsificación ante la Procuraduría General de la República el 26 de agosto de 1985, sin que conste el resultado final de este trámite. En contra de los resultados consignados en el acta de cómputo distrital, el reclamante interpuso el recurso de queja ante la Cámara de Diputados constituida en Colegio Electoral, la cual lo declaró improcedente el 23 de agosto de 1985. El 31 de agosto de 1985, se presentó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, cuya resolución, según el reclamante, no le fue notificada a pesar de haber fijado domicilio para tal fin en las actuaciones; afirma que por otros diputados ha sabido que su recurso de reclamación fue rechazado.

13. El reclamante estima que la decisión del Colegio Electoral responde a decisiones del PRI pues sus integrantes pertenecen mayoritariamente a ese partido político. En lo relativo a la Suprema Corte, sus integrantes son designados por el Poder Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, integrado exclusivamente por miembros del PRI.

14. En el caso 9780, el reclamante interpuso recurso de revocación contra el acuerdo del Comité Municipal Electoral, que debía ser procesado por éste y que, según el reclamante, no fue tramitado sin expresar razones. Ante esta situación, el reclamante interpuso recurso de revisión, el cual tampoco fue tramitado. Esta falta de trámite impidió que se pudiera recurrir ante el Colegio Electoral del Congreso del Estado, el cual calificó la elección sin que existieran oposiciones. El recurso de habeas corpus no fue interpuesto pues, según el reclamante, el artículo 73.7 de la Ley de Amparo lo declara improcedente para los derechos políticos.

15. El reclamante explica esta falta de trámite de los recursos contra las irregularidades de hecho a la orientación política de los organismos encargados de expedirse sobre los recursos. Así, indica que la Comisión Estatal Electoral, en el Estado de Durango, estará integrada por el Secretario General de Gobierno que es también su presidente y que es designado por el Gobernador del Estado de Durango por lo cual es lógico que la designación recaiga en un miembro del PRI. La integrarán también dos representantes del Poder Legislativo que, por ser mayoría el PRI, pertenecen al partido de Gobierno; dos magistrados del Supremo Tribunal de Justicia designados por el pleno de ese Tribunal, cuyos integrantes son nombrados por el Gobernador del Estado (del PRI) con la aprobación del Congreso (controlado por el PRI); un representante del Ayuntamiento del Municipio de la Capital (que en esta ocasión fue de manera excepcional designado un representante del PAN); un representante de cada uno de los partidos políticos (4 de oposición más el PRI y 4 aliados de éste según el reclamante); un notario público que actuará como Secretario (el ejercicio notarial se ejecuta por delegación del Gobernador del Estado). Sostiene el reclamante que tal composición concede al PRI un control total del organismo electoral mencionado.

16. Por su parte, el Comité Municipal Electoral, en el Estado de Durango, se integra por cuatro comisionados designados por la Comisión Estatal Electoral (controlada por el PRI como señaló el reclamante más arriba), por un comisionado del ayuntamiento que corresponda y uno por cada partido político, de los cuales uno es el PRI y otros 4 funcionan como sus aliados, siempre según el reclamante, más otros 4 partidos de oposición. Esta composición ha conducido, igualmente, al control de este organismo electoral por parte del partido en el Gobierno, según la denuncia.

17. El control mencionado por el reclamante lo lleva a dos conclusiones: la primera, es que los recursos de revisión y revocación debieron ser tramitados por el propio Comité Municipal Electoral, en el cual se originaba la falsificación denunciada, lo cual es contrario a toda lógica. La segunda conclusión es que, por estar todos los órganos electorales controlados por el PRI, no existe la imparcialidad que garantice un debido proceso a las reclamaciones por razones electorales, produciéndose de esta forma la situación prevista en el artículo 46.2.a. de la Convención Americana según la cual no es aplicable el requisito del previo agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna cuando no exista el debido proceso legal para la protección de los derechos que se alegan violados.

18. En el caso 9828, es el Congreso del Estado de Chihuahua el que se constituye en Colegio Electoral para calificar las elecciones y ante el mismo se presentaron las denuncias correspondientes, las que fueron rechazadas. Por disposición de la Constitución del Estado de Chihuahua, la decisión del Colegio Electoral es definitiva e inapelable. Sostiene el denunciante, además, que el recurso de Amparo es inaplicable a casos de derechos políticos por disposición expresa de la Ley de Amparo (artículo 73.VII) y por la jurisprudencia reiterada de la Suprema Corte.

19. El reclamante considera que las denuncias fueron rechazadas por el hecho que el Colegio Electoral está controlado por el PRI, lo cual lleva a que no exista debido proceso legal para proteger los derechos que se consideran violados. Aduce, por tanto, que se han agotado los recursos de la jurisdicción interna a pesar de que no exista el debido proceso en relación a estos derechos.

### 3. La posición del Gobierno

20. La posición del Gobierno de México en los casos electorales varió, ya que comenzó con una posición de tipo procesal en los casos 9768 y 9780 para objetar el conjunto del caso 9828, incluyendo la jurisdicción de la CIDH y los límites de las obligaciones que se derivan de su calidad de Estado Parte en la Convención Americana. En sus Observaciones al Informe de la Comisión, el Gobierno de México desarrolla sus argumentos sobre la inadmisibilidad de los casos considerados, elabora una interpretación sobre el alcance del artículo 23.1.b de la Convención Americana en relación con los derechos políticos y los procesos electorales, plantea eventuales efectos de un pronunciamiento de la Comisión sobre el principio de no intervención y advierte sobre las consecuencias que tal pronunciamiento tendría para la vigencia de la Convención para México.

### 3.a. Admisibilidad

21. Es así como en el caso 9768, el Gobierno de México afirma que el caso es inadmisibile por haber transcurrido más de seis meses desde la fecha en que la Suprema Corte notificó a la Cámara de Diputados su decisión rechazando el recurso presentado por el reclamante. Con respecto al caso 9780, el Gobierno sostiene también que es inadmisibile pues el reclamante no agotó los recursos que la jurisdicción interna le proporciona dado que contra la resolución del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados del Estado de Durango procede el recurso de reclamación ante el Supremo Tribunal del Estado, el cual no fue interpuesto.

22. Con relación a la admisibilidad de los casos, los argumentos expresados repiten posiciones anteriores del Gobierno. Así, se repite el argumento de que el reclamante en el caso 9768 fue notificado, conforme a la ley, a la Cámara de Diputados a la cual no había sido electo y de la cual, por tanto, no formaba parte. El reclamante había seguido todo el trámite de los recursos internos y había fijado domicilio para oír notificaciones de conformidad con lo establecido por el Código de Procedimientos Civiles que el Gobierno no ejecutó a pesar de ser un procedimiento en todo razonable. La manifiesta deficiencia de la ley que gobernaba las notificaciones justifica en este caso la recomendación que la Comisión estima que debe formular sobre la necesidad de que México adecúe su legislación interna a los requerimientos del la adecuada tutela de los derechos reconocidos por la Convención.

23. En sus Observaciones, el Gobierno de México desarrolla de manera extensa el argumento presentado en el caso N° 10.180 (que no es uno de los tres que sirvieron de base al Informe) sobre la procedencia del recurso de amparo en relación con derechos políticos. Al respecto, indica el Gobierno que los reclamantes deben impugnar los actos violatorios de sus derechos políticos basándose en la vigencia del principio de legalidad --garantizado por el artículo 14 de la Constitución Nacional-- a partir de la tesis 127 de la Suprema Corte, lo cual haría procedente el ejercicio del recurso de amparo, con lo cual quedan aún recursos internos que agotar.

### 3.b. Alegada incompetencia de la Comisión

24. En el caso 9828, el Gobierno de México asume una posición rígida, luego de tres solicitudes de prórroga del plazo para responder a la denuncia. Tal posición es luego parcialmente modificada por el Gobierno. A continuación se exponen los argumentos.

25. El primer argumento del Gobierno de México es que la calificación de las elecciones es materia regulada por la Constitución federal y las constituciones estatales y que, siendo la Constitución ley suprema, ante ella ceden los tratados. Tanto el artículo 60 de la Constitución federal como el artículo 64 de la Constitución del Estado de Chihuahua establecen que las decisiones de los órganos electorales encargados de calificar las elecciones son "definitivas e inatacables" o "irrevocables", respectivamente. Es por ello que las decisiones de estos órganos electorales "no es ni puede ser objeto de una jurisdicción internacional", por lo cual no procede el examen de la denuncia por la Comisión y debe ser declarada inadmisibile.

26. El otro argumento del Gobierno de México es que si un "Estado pactara someterse a una instancia internacional en lo relativo a la elección de sus órganos políticos, dejaría de ser soberano y de ser un Estado". "No existe principio de Derecho Internacional ni obligación internacional de México que establezca que instancias internacionales puedan examinar la integración de los órganos políticos de los Estados Unidos Mexicanos". En virtud de estos razonamientos, el Gobierno sostiene la improcedencia de la denuncia, por lo cual considera que debe ser declarada inadmisibile.

27. El Gobierno de México también invoca el principio (que designa como derecho) de autodeterminación de los pueblos que considera que la Comisión violaría si admitiera la denuncia pues con ello estaría vulnerando la autonomía política del Estado de Chihuahua. También se afectaría el principio mencionado si una interpretación de la Convención Americana lesionara el derecho de los Estados soberanos a elegir sus órganos políticos, lo cual adicionalmente, entraría en conflicto con la interpretación del Pacto de San José, que debe ser compatible con el fin del tratado y que debe ser realizada de buena fe, según lo consignado en la Convención de Viena.

28. También el Gobierno de México estima que la Convención Americana no limita la facultad soberana de los Estados a elegir sus órganos políticos y que México, al ratificar el Pacto de San José, "no concibió que el mismo pudiera ser interpretado a efecto de otorgar jurisdicción a un órgano internacional para examinar la elección de sus órganos políticos". En caso de que ello ocurriera, sostiene el Gobierno que se ceñiría a su Constitución política y negaría eficacia jurídica a todo aquello que se le opusiera. De allí que negaría jurisdicción a la Comisión para pronunciarse sobre resultados de elecciones.

29. En un momento posterior, el Gobierno de México sostiene que el reclamante no ha agotado los recursos de la jurisdicción interna, lo cual implica modificar parcialmente su posición respecto a la irrevocabilidad de las decisiones de los órganos electorales, sin especificar cuáles son los procedimientos que tiene disponibles. Reitera su posición sobre la falta de competencia de la Comisión para pronunciarse sobre procesos electorales.

30. El Gobierno de México en sus Observaciones al Informe de la Comisión elabora una nueva interpretación acerca de la norma contenida en el artículo 23.b de la Convención Americana. Según tal interpretación, el derecho protegido por la Convención es el "de votar y ser elegido" que es un derecho individual de exigibilidad inmediata que impone al Estado una obligación de no hacer. En cambio, las elecciones, para ser auténticas, exige al Estado una obligación de hacer, y, por tanto, es de logro progresivo. Como consecuencia de este razonamiento, el Gobierno sostiene que

la Comisión tiene competencia para examinar peticiones individuales respecto a los derechos humanos de exigibilidad inmediata que los Estados están obligados a respetar ... pero no tiene competencia para examinar peticiones respecto a derechos colectivos que el Estado está obligado a lograr progresivamente para sus habitantes ... la necesidad de que las elecciones sean auténticas impone al Estado una obligación de hacer: la de lograr progresivamente, de acuerdo con las circunstancias y condiciones de cada país, que sea garantizada la libre expresión de voluntad de los electores.

31. La Respuesta del Gobierno también se refiere a las elecciones y sus características calificándolas también como "procesos internos" que inciden en los derechos de los ciudadanos (que en el sistema jurídico mexicano son distintos a los derechos individuales) (página 10).

32. Luego de plantear la interpretación que lleva a diferenciar el derecho a votar y ser elegido y las elecciones auténticas, el Gobierno de México en sus Observaciones expresa que cualquier pronunciamiento de la Comisión sobre la autenticidad de las elecciones vulneraría el principio de no intervención:

... Cualquier pronunciamiento de la Comisión sobre la "autenticidad" de un proceso electoral, sería de tendencia atentatoria de la personalidad de las autoridades electas en ese proceso y constituiría un acto de intervención, conforme a la definición del Artículo 18 de la Carta, que el segundo párrafo del Artículo I de la propia Carta prohíbe a la Organización de los Estados Americanos, de la que la Comisión es un órgano.

33. Siempre según el Gobierno en sus Observaciones, "si la Convención permitiera a la Comisión pronunciarse sobre la autenticidad de las elecciones en los Estados Parte, entonces la Convención incurriría en el extremo de la nulidad jurídica" pues el principio de no intervención es norma imperativa en el derecho interamericano. Por ello, si la Comisión insistiera en pronunciarse sobre "condiciones de procesos electorales en México, a partir de peticiones individuales, y en atentar así contra la personalidad de elementos que constituyen el Estado mexicano, la Convención resultaría vitalmente vulnerada."

#### 4. Observaciones a la posición del Gobierno

34. Las observaciones que corresponden a la posición del Gobierno son de dos categorías: aquellas derivadas de su posición procesal en los casos 9768 y 9780 y las que corresponden a

los planteos de fondo realizados en el caso 9828 y en las Observaciones al Informe de la Comisión.

#### 4.a. Admisibilidad

35. Respecto a la afirmación de que la denuncia del caso 9768 es extemporánea pues se presentó después de los seis meses de que la Suprema Corte notificara a la Cámara de Diputados su decisión sobre el recurso presentado por el reclamante, éste afirma que tal procedimiento no corresponde pues él había fijado domicilio para oír notificaciones y nunca le fueron remitidas. Estima contrario a la lógica que se notifique a la Cámara de Diputados cuando la decisión adoptada casualmente le privaba de su calidad de diputado. Sostiene que la propia Suprema Corte ha sentado jurisprudencia sobre la necesidad de notificar personalmente a los afectados por sus decisiones. El Reglamento a la ley sobre procesos electorales, conocida como LOPPE --vigente en ese momento-- estipula la notificación personal en el artículo 153, mientras el texto del artículo 240 de esa ley dispone el envío de la decisión de la Suprema Corte a la Cámara de Diputados. El reclamante aduce que esta falta de notificación personal es contraria al artículo 8 de la Constitución Federal y que por ello debió haberse recurrido, para colmar el vacío, a la forma de notificación personal prevista en el Código de Procedimientos Civiles de México.

36. En el caso 9780, el Gobierno aduce que no se han agotado los recursos de la jurisdicción interna, mientras que el reclamante sostiene que las sucesivas negativas a tramitar sus recursos por los órganos electorales precluyeron la posibilidad de continuar con el proceso. Afirma, además, que la composición de los órganos llamados a pronunciarse sobre su reclamo impide que haya el debido proceso para proteger sus derechos violados.

37. Los asuntos a dilucidarse en los presentes casos son, en primer lugar, definir los alcances de los derechos políticos definidos en el artículo 23 de la Convención Americana con respecto a las características que deben asumir las elecciones en él consideradas. En segundo lugar, corresponde analizar la jurisdicción de los órganos de protección instituidos por la Convención Americana y, en los casos específicos, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con los derechos políticos, a través de diversos pronunciamientos que ha realizado al respecto. En tercer término corresponde referirse a las obligaciones contraídas por México al ratificar la Convención en materia de derechos políticos, para terminar considerando las alegaciones específicas de los reclamantes y del Gobierno en los casos bajo examen.

#### 4.b. Los Derechos Políticos en la Convención Americana

38. Los derechos políticos son reconocidos por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece:

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

a. de participar en 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.

39. El texto transcrito coincide en lo fundamental con el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y reconoce como antecedente al texto del artículo 21 de la

Declaración Universal de Derechos Humanos. Los tres textos señalados se refieren a las elecciones, a través de las cuales se expresa la voluntad del pueblo, las que deben ser auténticas, universales, periódicas y realizarse a través de voto secreto u otro método que preserve la libre expresión de voluntad del elector. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, por su parte, se refiere a elecciones "genuinas", como único término diferente en su artículo XX.

40. Resulta importante señalar que el artículo 27 de la Convención Americana, referido a la suspensión de garantías "En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte ...", no autoriza la suspensión del ejercicio de los derechos políticos de acuerdo con la enumeración que realiza en su inciso 2º.

41. La elaboración jurídica hemisférica ha insistido, por su parte, en la existencia de una relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos así definidos y el concepto de democracia representativa como forma de organización del Estado, lo cual a su vez supone la vigencia de otros derechos humanos fundamentales. En efecto, el concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que, en ejercicio de esta soberanía, elige a sus representantes --en las democracias indirectas-- para que ejerzan el poder político. Estos representantes, además, son elegidos por los ciudadanos para aplicar medidas políticas determinadas, lo cual a su vez implica que haya existido un amplio debate sobre la naturaleza de las políticas a aplicar --libertad de expresión-- entre grupos políticos organizados --libertad de asociación-- que han tenido la oportunidad de expresarse y reunirse públicamente --derecho de reunión--.

42. Por su parte, la vigencia de los derechos y libertades mencionados requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes y en el que exista un control de unas instituciones sobre otras con el objeto de preservar la pureza de la expresión de la voluntad popular --estado de derecho--.

43. En numerosas oportunidades se ha referido la Comisión a diversos aspectos vinculados con el ejercicio de los derechos políticos en el marco de la democracia representativa y en sus relaciones con los otros derechos fundamentales de la persona humana. Tales pronunciamientos no solo nunca han sido atacados por ninguno de los Estados miembros de la Organización, sino que la propia Asamblea General, recogiendo las recomendaciones y observaciones de la Comisión, ha reafirmado en numerosas ocasiones la necesidad de celebrar elecciones auténticas y libres, estableciendo un lazo directo entre este mecanismo electoral y el sistema de democracia representativa al cual los instrumentos básicos de la Organización la consideran como la base de la solidaridad continental y como el sistema que mejor protege los derechos humanos.

44. En suma, el ejercicio de los derechos políticos es un elemento esencial del régimen de democracia representativa, lo cual supone, además, la vigencia de otros derechos humanos; la tutela de esos derechos civiles y políticos, en el marco de la democracia representativa, implica también la existencia de un control institucional de los actos que ejercen los poderes del Estado, así como la supremacía de la ley.

45. Siendo la voluntad popular la base de la autoridad del poder público, en los términos de la Declaración Universal, resulta coherente que el método de designación de las autoridades del Estado se realice a través de elecciones. Tanto la Declaración Universal como la Declaración Americana, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos coinciden en que las elecciones deben poseer ciertas características específicas: deben ser auténticas (genuinas para la Declaración Americana), periódicas, universales y ejecutarse de manera tal que preserven la libertad en la expresión de voluntad del elector.

46. Teniendo en cuenta las características de las alegaciones contenidas en los casos bajo examen, la exposición que sigue sólo se referirá a la característica de "autenticidad" que deben revestir las elecciones por considerar que las otras características no son de aplicación directa en estos casos. Por ello, a continuación se efectuará un análisis de la autenticidad de las



elecciones, tal como ello resulta de pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con situaciones específicas.

#### 4.c. Autenticidad de las elecciones

47. El acto de elegir a esos representantes debe ser "auténtico", en el sentido que dispone la Convención Americana, lo cual significa que debe existir una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección. En sentido negativo, esta característica implica la ausencia de coerciones que distorsionen la voluntad de los ciudadanos.

48. Los diversos pronunciamientos que al respecto ha formulado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y que se presentan a continuación, permiten considerar que la autenticidad de las elecciones abarca dos categorías diferentes de fenómenos: por un lado, los referidos a las condiciones generales en que el proceso electoral se desarrolla y, por otro lado, aquellos fenómenos vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y que ejecuta las acciones propias del acto electoral, es decir, aquello relacionado de manera directa e inmediata con la emisión del voto.

#### **i. Condiciones generales del proceso electoral**

49. En lo que se refiere a las condiciones generales en que se desarrolla la competencia electoral, de las situaciones concretas consideradas por la Comisión se deduce que ellas deben conducir a que las diferentes agrupaciones políticas participen en el proceso electoral en condiciones equivalentes, es decir, que todas cuenten con condiciones básicas similares para el desarrollo de su campaña. En términos negativos, esta característica implica la ausencia de coerciones directas o de ventajas indebidas para uno de los participantes en la contienda electoral. Algunos textos elaborados por la Comisión Interamericana al respecto se exponen a continuación.

50. Así, en el Informe Anual 1982-1983, la Comisión indica que las elecciones municipales celebradas en Haití en 1983 "se efectuaron en un ambiente de inseguridad y temor por la virtual vigencia del estado de sitio, la carencia de garantías individuales y mientras los principales líderes de la oposición se encontraban presos o en el exilio ..." (página 27). En lo relativo a Nicaragua, en ese mismo Informe Anual, la Comisión, al relevar la aprobación de la ley de partidos políticos el 17 de agosto de 1983, consideró que ella debía complementarse con una ley electoral "que establezca las condiciones y circunstancias para efectuar elecciones libres, secretas e informadas dentro de un plazo breve, a las cuales tengan acceso todos los sectores políticos de Nicaragua" (página 28).

51. También en el Informe Anual 1982-1983, al referirse a las elecciones celebradas en Paraguay, la Comisión expresó que el estado de sitio vigente durante toda la campaña electoral, sumado a la vigencia de leyes de carácter represivo "determinaron que todo el proceso electoral se haya desarrollado en un ambiente de restricciones a las libertades públicas, de temor e inseguridad y mientras los líderes de la oposición ... eran perseguidos y encarcelados o expulsados del país" (página 28).

52. También en el Informe Anual 1983-1984 la Comisión considera las condiciones generales en que se llevan a cabo los procesos electorales, señalando con respecto a Nicaragua que:

... la Comisión ha podido constatar que durante el proceso electoral actualmente en curso el Frente Sandinista de Liberación Nacional ha utilizado profusamente todos los recursos que pone a su disposición el poder del Estado con el que cuenta, lo cual lo coloca en una posición de ventaja respecto a los otros contendores. En este orden, el denunciado hostigamiento de dirigentes políticos y sindicales constituye un método inaceptable. En este sentido, estima la CIDH que sería muy positivo que el Gobierno de Nicaragua agote todos los recursos a su disposición a fin de lograr que en las próximas elecciones participen quienes representan las distintas opciones políticas, en la más absoluta igualdad de condiciones (página 119).

53. También en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile de 1985, la Comisión Interamericana, al enunciar las críticas formuladas al desarrollo del plebiscito a que se sometió la Constitución de 1980 afirmó lo siguiente:

La Comisión no se encuentra en condiciones de referirse a las irregularidades específicas que fueran denunciadas respecto al acto electoral. Ello no le impide, sin embargo, formarse un juicio acerca de las circunstancias previas al mismo y considerar que la carencia de Registro Electoral, la vigencia del estado de emergencia, la inactividad de los partidos políticos, las desventajas prácticas de los sectores de oposición en el acceso a los medios de comunicación y la ausencia de alternativas viables al rechazo de la propuesta del Gobierno, son todos elementos que afectan gravemente la credibilidad de ese procedimiento (página 297).

54. En las conclusiones del capítulo referido al ejercicio de los derechos políticos del Informe sobre Chile citado, la Comisión Interamericana, al referirse tanto a la consulta electoral de 1978 como al plebiscito de 1980 expresó que en ambas ocasiones se dieron:

... restricciones derivadas de la vigencia de estados de excepción constitucional los cuales han tenido un negativo impacto en la vigencia de otros derechos humanos asociados al ejercicio de los derechos políticos como son el derecho a la libertad de expresión y de opinión, el derecho de asociación, el derecho de reunión y el derecho a la libertad personal. También ha podido observar la Comisión que durante la celebración de esos actos se encontraban proscritos o disueltos los partidos políticos y que un grupo significativo de chilenos se encontraba impedido de regresar al país. La Comisión ha podido constatar, asimismo, que durante dichos actos el Gobierno utilizó todos los recursos a su disposición colocando a los opositores en clara desventaja. A juicio de la Comisión, estas graves restricciones vulneran el principio del pluralismo que es propio de un régimen de democracia representativa; también afectan la libertad y la autenticidad que son características fundamentales de todo acto en el cual se ejerce el sufragio. Todos estos elementos arrojan fundadas dudas sobre la credibilidad de ambos procedimientos (página 308).

55. En su Informe Anual 1986-1987, también refiriéndose a Chile y a los antecedentes analizados en su Informe de 1985, se indicó que:

También a la luz de las experiencias anteriores y de acuerdo con lo dispuesto por las normas sobre derechos humanos, la Comisión debe señalar que el ejercicio del derecho a voto debe insertarse en un contexto que favorezca la autenticidad de la consulta electoral y en las cuales se garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, tal como reza el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Comisión espera, por tanto, que en este importante período que se inicia se contribuya a crear un ambiente propicio para que la ciudadanía adopte tan importantes decisiones. En este sentido, resultaría de gran utilidad que los actores políticos, acogiendo los requerimientos de la gran mayoría de los chilenos, evitaran a toda costa el uso de la violencia y de la proscripción, tal como ha sido repetidamente solicitado por importantes sectores de la sociedad chilena. A juicio de la Comisión resulta imprescindible quebrar el círculo vicioso generado por el binomio proscripción-violencia que amenaza con desvirtuar el conjunto del quehacer político chileno.

A juicio de la Comisión, igualmente, también resulta de fundamental importancia que durante el período previo a la consulta a realizarse las diversas posiciones cuenten con todas las garantías y los medios para que sus mensajes puedan ser

expresados y correctamente transmitidos a los electores. Es por ello que la Comisión estima positivos los pasos adoptados por el Gobierno para permitir que importantes dirigentes opositores hayan podido reincorporarse a la vida nacional después de largo exilio (página 239).

56. En lo que toca a Paraguay, la Comisión Interamericana señaló, en su Informe sobre la situación de los derechos humanos en ese país de 1987, las deficientes condiciones en que se llevan a cabo los procesos electorales, al poner de manifiesto que:

Debe tenerse en cuenta, además, que los procesos electorales se han llevado a cabo bajo la vigencia del estado de sitio el cual sólo ha sido levantado por veinticuatro horas el día en que se celebraban las elecciones. Las numerosas restricciones a la acción de políticos opositores que se han derivado de esta situación han sido también invocadas para justificar la abstención electoral. Entre esas restricciones deben mencionarse las vinculadas con los arrestos y hostigamientos a políticos opositores y con las restricciones a la celebración de reuniones públicas y mitines partidarios que quedan prohibidos durante la vigencia del estado de sitio, disposiciones que no se han aplicado, sin embargo, cuando se ha tratado de actos del Partido oficial.

A esas restricciones se ha sumado el control directo o indirecto de los medios de comunicación de masas por parte de miembros del Partido Colorado o allegados al Presidente de la República, tal como fuera presentado en el Capítulo V de este Informe. Debe reiterarse, al respecto, que la sola información política sobre actividades de los partidos políticos de oposición fue motivo para la adopción de numerosas medidas represivas contra el diario ABC Color y la Radio andutí (páginas 106-107).

57. En lo referente a Chile, en su Informe Anual 1987-1988, la Comisión Interamericana consideró que el ejercicio maduro y razonado del derecho a voto a ser ejercido con motivo del plebiscito de 1988 exigía un conjunto de condiciones que estuvieran en vigencia por un período suficientemente largo en la etapa previa al acto electoral mencionado. Tales condiciones eran el levantamiento de los estados de excepción, un número suficiente de electores inscriptos, acceso equitativo de las distintas posiciones políticas a los medios de comunicación social y ausencia de cualquier forma de presión sobre los electores (página 306).

58. Luego de constatar la existencia de las dos primeras condiciones, la Comisión analiza la situación en los medios de comunicación para señalar que:

La exposición realizada permite extraer la conclusión de que el acceso a los medios de comunicación, durante el período que cubre el presente Informe Anual y con referencia a la campaña plebiscitaria, se ha caracterizado por una desproporcionada presencia del Gobierno, el cual ha empleado los recursos a su disposición para promover mensajes e imágenes que favorecen su posición en la próxima consulta. A ello debe sumarse las numerosas restricciones, legales y de hecho, que han pesado sobre los órganos independientes de expresión y sobre los periodistas y dirigentes políticos. Debe señalarse, asimismo, que la autorización para que se lleven a cabo programas de carácter político constituye un avance que, sin embargo, no consigue compensar el desigual acceso a los medios de comunicación derivado de las circunstancias expuestas (páginas 307-308).

59. En lo referido a la ausencia de presiones sobre los electores chilenos durante el plebiscito de 1988, señala la Comisión, siempre en su Informe Anual mencionado, "la existencia de una amplia gama de recursos empleados por el Gobierno, cuyo efecto es el de imprimir una dirección favorable a sus políticas a las reacciones de la ciudadanía. Entre tales recursos, unos se originan en normas legales y otros son el resultado de prácticas realizadas al amparo de la falta de controles existentes para las acciones gubernamentales" (página 308).

60. Al respecto señala la Comisión tres tipos de fenómenos: la campaña de intimidación resultante de las declaraciones oficiales sobre los efectos de un triunfo de la oposición, las

funciones desempeñadas por los alcaldes y las amenazas y acciones contra dirigentes opositores originadas en grupos no identificados pero que en ocasiones han sido vinculados a las fuerzas de seguridad (página 308).

61. En su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá, de 1989, respecto al proceso electoral que condujo a las elecciones del 7 de mayo de 1989, la Comisión manifestaba que

Las condiciones generales en que el proceso se desarrollaba ... estaba seriamente afectado a favor de la coalición oficialista y en contra de la oposición, debido a la carencia de libertad de expresión, a las graves restricciones al derecho a la libertad personal de los opositores, a serias violaciones al derecho a la libertad de reunión y a la intimidación de opositores y presiones contra los electores para apoyar a los candidatos oficialistas, tanto por parte de altos funcionarios gubernamentales como por parte de oficiales de las Fuerzas de Defensa. (página 54)

ii. Organización del proceso de emisión del voto

62. El otro aspecto vinculado con la autenticidad de las elecciones lo constituye la organización del proceso electoral y la realización de la votación misma. También al respecto han existido numerosos pronunciamientos de la Comisión Interamericana en relación con situaciones específicas analizadas en sus informes anuales o especiales. Se presentan a continuación algunos textos demostrativos con el objeto de extraer los elementos principales que de ellos resultan.

63. Así, en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador de 1978, luego de analizar el ejercicio de los derechos políticos la Comisión extrae la siguiente conclusión:

Existe un generalizado escepticismo por parte de la ciudadanía en relación con el derecho de sufragio y de participación en el Gobierno. En particular, los partidos políticos de oposición llegan, a este respecto, hasta la desconfianza en la posibilidad de tener elecciones libres y puras, no sólo a la luz de las experiencias durante el desarrollo de recientes elecciones, sino también de la estructura del sistema electoral y de los obstáculos que encuentran los partidos para organizarse en el interior del país. Por todo esto, la Comisión estima que los derechos electorales no son eficaces en las presentes circunstancias.

64. En vista de ello, la Comisión recomienda al Gobierno de El Salvador en ese Informe "Reformar el sistema electoral, reorganizando especialmente el Consejo Central de Elecciones con el fin de que en él haya una equitativa representación de los partidos políticos y se logre establecer la confianza en el sistema" (página 153).

65. En el Séptimo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba, de 1983, la Comisión considera que uno de los elementos que incide en la escasa participación política de la población en los asuntos sustantivos se deriva de los mecanismos electorales y del control que sobre ellos ejercen el Gobierno y el Partido Comunista de Cuba. Luego de analizar las principales características del sistema electoral cubano, señala como un elemento "contraproducente" la preponderancia de ese partido político cuyos directivos intervienen "de manera decisiva en la operación de los mecanismos de selección de candidatos a ocupar puestos de carácter electivo" (páginas 44, 45 y 48).

66. También se refiere la Comisión al sistema legal e institucional encargado de la organización de las elecciones en el Informe especial sobre Paraguay de 1987, cuando, al referirse a los procesos electorales que han tenido lugar en ese país, analiza los efectos de la representación proporcional vigente en ese momento cuando sus disposiciones eran aplicadas al Estatuto Electoral (Ley 886/81). De acuerdo con tales disposiciones, los dos tercios de los miembros de las juntas municipales y de las juntas electorales quedan constituídas por

miembros del partido de Gobierno, siendo éstos los organismos encargados de organizar las elecciones. Ello condujo a la Comisión a considerar que:

El sistema instituido a través del Estatuto Electoral ... desnaturaliza gravemente el proceso electoral pues entrega a un partido no sólo la mayoría absoluta de los órganos legislativos, sino también de los órganos encargados de organizar el proceso electoral. Este sistema carece, por tanto, de los necesarios controles institucionales que permiten garantizar la pureza de los actos electorales (página 106).

67. En el Informe Anual 1986-1987, la Comisión se refiere al proceso electoral en curso en Chile en ese momento, presentando las disposiciones de la Ley de los Registros Electorales cuyo objeto era organizar el procedimiento de inscripción de los electores e instituir el servicio electoral. La Comisión pone de relevancia las críticas formuladas en ese momento sobre aspectos de ejecución práctica derivados de las disposiciones de esa ley (página 236).

68. En el mismo Informe Anual, la Comisión examina extensamente la crisis suscitada en Haití a raíz del enfrentamiento entre el Consejo Electoral Provisional y el Consejo Nacional de Gobierno, lo cual en gran medida es atribuido a la pugna por controlar el proceso electoral en sus aspectos operativos (páginas 258 a 263). Este aspecto es retomado en detalle en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití de 1988.

69. En el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá de 1989, señala la Comisión que "el sistema legal e institucional vinculado a la organización del acto electoral no ofrecía garantías de una actuación imparcial de los órganos encargados de ejecutar las acciones vinculadas al mismo." (página 54).

70. De acuerdo con la exposición realizada de los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre situaciones específicas relacionadas con la autenticidad de las elecciones, puede considerarse que las condiciones generales en que se desarrolla el proceso electoral deben estar orientadas a conceder a todas las agrupaciones que participan en él una situación equivalente.

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

72. En lo que respecta al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, la Comisión ha considerado de manera especial la forma en que un gobierno puede hacer uso de los recursos que le brinda el poder tanto para transmitir mensajes que le son favorables como para restringir la posibilidad de que sus opositores emitan los suyos. Al respecto la Comisión ha analizado las disposiciones legales que regulan el ejercicio de este derecho y la práctica con relación a él, estudiando las restricciones tanto directas como indirectas que pueden emplearse por parte de las autoridades contra los opositores.

73. En referencia a la libertad de reunión, la experiencia de la Comisión la ha llevado a observar las restricciones que se derivan para este derecho de la vigencia de estados de excepción o de otras restricciones legales (autorizaciones policiales, por ejemplo) o del empleo de controles indirectos como puede ser la participación compulsiva de empleados públicos en las manifestaciones.

74. Un elemento de especial importancia en lo referido a las condiciones generales en que se desarrollan procesos electorales lo constituye la acción de grupos vinculados informalmente a uno de los partidos participantes --generalmente el partido de gobierno-- que, a través de actos de violencia, tienden a intimidar a quienes se oponen a ellos. La Comisión se ha referido en numerosas oportunidades a tales situaciones cuyo efecto es desvirtuar las condiciones básicas de igualdad en que debe desarrollarse el proceso electoral.

75. En lo que toca a los elementos específicos de la organización del proceso electoral, la Comisión se ha referido a las leyes que lo regulan con el objeto de determinar si esas leyes garantizan tanto la adecuada emisión del voto como su recuento correcto, enfatizando las facultades concedidas a los organismos encargados de ejecutar las acciones propias del proceso electoral y de controlar tanto esa ejecución como sus resultados. El sistema institucional, por tanto, ha sido un objeto de observación atenta por parte de la Comisión.

76. El objeto de esta observación ha sido detectar la eventual manipulación del proceso a favor de quienes controlan las instituciones (generalmente el gobierno, un partido político o las fuerzas militares), determinar quiénes deciden sobre la validez del voto (composición de los organismos electorales) y cómo se controlan sus decisiones (órganos de apelación).

77. En este sentido, la Comisión ha realizado observaciones sobre aspectos de operación práctica como han sido los registros electorales y las condiciones para inscribirse en ellos; la conformación de las mesas electorales; la composición del tribunal electoral y sus facultades; y la existencia de boletas electorales comprensibles y carentes de influencia sobre el elector.

78. Como puede observarse, la autenticidad de las elecciones ha sido objeto de numerosos y frecuentes pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ellos han incluido referencias a las condiciones generales en que se ha desarrollado la consulta electoral vinculadas con la situación de igualdad en que en ella participan las diferentes agrupaciones políticas; también los pronunciamientos de la CIDH se han referido a la organización del procedimiento empleado para la emisión del voto y con el control de sus resultados, tanto en sus aspectos legales como institucionales. La actividad de la Comisión Interamericana al respecto ha tenido por objeto obtener elementos de juicio que permitan evaluar la adecuación de la voluntad popular con los resultados finales de la consulta electoral puesto que a ello se refiere la "autenticidad" de las elecciones a que se refieren los instrumentos jurídicos tanto universales como regionales de derechos humanos. Al hacerlo, la Comisión ha actuado en ejercicio de las funciones y competencia que le asigna la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aspecto que se considera en el punto siguiente.

77. En este sentido, la Comisión ha realizado observaciones sobre aspectos de operación práctica como han sido los registros electorales y las condiciones para inscribirse en ellos; la conformación de las mesas electorales; la composición del tribunal electoral y sus facultades; y la existencia de boletas electorales comprensibles y carentes de influencia sobre el elector.

78. Como puede observarse, la autenticidad de las elecciones ha sido objeto de numerosos y frecuentes pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ellos han incluido referencias a las condiciones generales en que se ha desarrollado la consulta electoral vinculadas con la situación de igualdad en que en ella participan las diferentes agrupaciones políticas; también los pronunciamientos de la CIDH se han referido a la organización del procedimiento empleado para la emisión del voto y con el control de sus resultados, tanto en sus aspectos legales como institucionales. La actividad de la Comisión Interamericana al respecto ha tenido por objeto obtener elementos de juicio que permitan evaluar la adecuación de la voluntad popular con los resultados finales de la consulta electoral puesto que a ello se refiere la "autenticidad" de las elecciones a que se refieren los instrumentos jurídicos tanto universales como regionales de derechos humanos. Al hacerlo, la Comisión ha actuado en ejercicio de las funciones y competencia que le asigna la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aspecto que se considera en el punto siguiente.

#### 4.d. a Competencia de la Comisión

79. La Comisión considera que es competente para examinar los casos materia de las reclamaciones y para adoptar la decisión que, conforme a la Convención, su Estatuto y su Reglamento, estime pertinente (Art. 44 de la Convención), ya que los derechos políticos, como ya fuera presentado, se encuentran entre los protegidos por la Convención (Art. 23), al igual que lo están en el Art. 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, que

también ha sido ratificado por México el 23 de marzo de 1981. Esto concede a la Comisión competencia en razón de la materia.

80. Debe señalarse que el artículo 23 consta de dos partes: el inciso 1, letras a, b y c que enuncian la naturaleza de los derechos protegidos y el inciso 2 que establece las razones en que puede fundamentarse la reglamentación de los derechos políticos, aspecto que debe ser considerado en conjunto con el artículo 29 de la Convención según el cual los Estados, al reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso 1 del Art. 23, no pueden "limitarlos en mayor medida" que la prevista en la Convención.

81. La Comisión considera que el acto de ratificar la Convención Americana supone aceptar la obligación no sólo de respetar la vigencia de los derechos y libertades en ella reconocidos, sino también de garantizar la existencia y el ejercicio de todos ellos. Son estos elementos de los derechos políticos presentados en el punto 5 de este documento los que el Estado se compromete no sólo a respetar sino "a garantizar su pleno y libre ejercicio", según el artículo 1.1 de la Convención. Cabe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Sentencia del 29 de julio de 1988 en el caso de Velázquez Rodríguez, ha considerado que la disposición contenida en el artículo 1.1 de la Convención:

es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención (párrafo 164).

82. Según la Corte, "esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos". De allí la obligación consignada en el artículo 2 de la Convención de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos tales derechos y libertades. Por lo tanto, esta disposición conlleva la obligación del Estado Parte de adaptar su legislación interna cuando ella adoleciera de defectos que impidieran o dificultara la plena vigencia de los derechos reconocidos por la Convención y, en este caso específico, los derechos protegidos por el artículo 23.

83. Los órganos competentes para "conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención" son, al tenor del artículo 33 de ésta, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con los Estados que han aceptado expresamente su jurisdicción. La Comisión, por su parte, tiene las funciones y atribuciones que le asigna el artículo 41 de la Convención, en su tarea "de promover la observancia y defensa de los derechos humanos".

84. México contrajo el compromiso de respeto y garantía del ejercicio de los derechos consignados en la Convención a través de la ratificación de la misma el día 3 de abril de 1982 y, con respecto al ejercicio de los derechos políticos, sólo realizó la reserva referida al derecho al voto y a la asociación con fines políticos de los Ministros de los cultos, de conformidad con la disposición del artículo 130 de la Constitución del Estado. Al asumir las obligaciones derivadas de la Convención, también aceptó que la Comisión Interamericana ejerciera las funciones y

atribuciones que la Convención le confiere; ninguna reserva o limitación consta al respecto en los instrumentos de depósito de la ratificación.

85. Con respecto a la nueva interpretación del Gobierno de México contenido en las Observaciones al Informe de la Comisión y referido a la diferencia entre el derecho del votar y ser elegido, como derecho de exigibilidad inmediata, y la autenticidad de las elecciones como derecho de logro progresivo, debe señalarse que en el caso del artículo 23.1.b. de la Convención, el derecho de los ciudadanos a votar y ser elegidos implica de manera necesaria el método o condición para que tal derecho cobre realidad: la elección, cuyas características explicita la norma indicada. El derecho abstracto a votar y ser elegido para tener vigencia práctica implica un acto electoral, de allí que la Convención califique las características de las elecciones.

86. Desde el punto de vista jurídico se pueden realizar varias observaciones. En primer lugar, debe señalarse que esta división interpretativa entre derechos individuales de exigibilidad inmediata --derecho a votar y ser elegido-- y derechos colectivos de exigibilidad progresiva --elecciones con características determinadas-- para tener vigencia en los casos bajo consideración hubiera exigido a México plantear en alguna oportunidad esta forma de interpretar el artículo, expresando inequívocamente tal diferencia.

87. No existe ninguna referencia a tal distinción en el Anteproyecto de Observaciones del Gobierno de México al Proyecto de Convención (Ver Actas y Documentos de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, 1969, página 99 y siguientes). Tampoco tal interpretación puede ser encontrada en las Actas, en las cuales consta, por el contrario, que la formulación actual del artículo 23.1.b fue aprobada con el voto favorable de la muy calificada delegación que México enviara a dicha Conferencia (Ver página 257 del citado documento). No consta ninguna declaración interpretativa en tal sentido durante la firma por parte de México de la Convención y tampoco durante la ratificación de este instrumento.

88. Desde el punto de vista normativo, la estructura del artículo 23.1.b incorpora elementos operativos imprescindibles para que el derecho reconocido tenga vigencia práctica. En efecto, la sola mención al derecho a votar y ser elegido sin referencia a las elecciones caracterizadas de manera precisa, no pasaría de ser una declamación inocua. Si no se considerara la norma en su integridad, la interpretación ahora argumentada por el Gobierno de México conduciría a una simple supresión del goce y ejercicio de los derechos políticos. Con ello, México estaría vulnerando el artículo 29.a (Normas de Interpretación) de la Convención.

89. Las Observaciones contienen también el argumento de que "la necesidad de que las elecciones sean auténticas impone al Estado una obligación de hacer: La de lograr progresivamente, de acuerdo con las circunstancias y condiciones de cada país, que sea garantizada la libre expresión de voluntad de los electores". Este argumento dejaría libradas "a las circunstancias y condiciones de cada país" la vigencia de los derechos inalienables de la persona humana, dejando en precario la totalidad del ordenamiento jurídico.

90. Con respecto al argumento contenido en las Observaciones del Gobierno de México respecto a la naturaleza violatoria del principio de no intervención de un pronunciamiento de la Comisión con respecto a procesos electorales a partir de quejas individuales, debe reiterarse aquí que, en virtud de la firma y ratificación de la Convención por parte de México, el Estado mexicano ha accedido a que ciertos aspectos de su jurisdicción interna sean objeto de pronunciamiento por parte de los órganos instituidos para la protección de los derechos y garantías reconocidos por la Convención. Si este es un fenómeno que se produce cuando un Estado firma cualquier instrumento internacional, más lo es aún cuando se trata de un tratado que reconoce los derechos inalienables de la persona humana, que son anteriores y superiores a los del Estado.

91. El principio de no intervención, por otra parte, es una norma de conducta que regula las acciones de los Estados o de grupos de Estados, tal como establece el artículo 18 de la Carta de la Organización. Todos los antecedentes normativos elaborado en el Sistema Interamericano (Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo 1933 y Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, Buenos Aires 1936, Protocolo Adicional Relativo a la No



intervención) adoptan esa perspectiva. El Comité Jurídico Interamericano, en su "Proyecto de Instrumento" sobre casos de violaciones al principio de no intervención (1972), indica que al elaborarlo empleó como uno de los criterios fundamentales el que "sólo los Estados pueden ser sujetos potenciales de intervención".

92. Debe señalarse, además, que la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos adoptó en 1972, durante su Segundo Período de Sesiones, una Resolución titulada "Fortalecimiento de los Principios de no Intervención y Autodeterminación de los Pueblos y Medidas para Garantizar su Observancia." En ella, se reafirma el concepto de que sólo los Estados son los sujetos de la intervención. Resulta importante transcribir el siguiente párrafo de tal Resolución:

Todo Estado debe respetar el derecho de libre determinación e independencia de los pueblos y naciones, el cual ha de ejercerse sin trabas ni presiones extrañas y con absoluto respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

93. El principio de no intervención, por tanto, es adecuadamente vinculado con el derecho de los pueblos a la libre determinación e independencia, principio que, en su ejecución, debe estar adecuadamente armonizado con los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta importante interrelación de principios de derecho internacional se formaliza normativamente en el artículo 16 de la Carta de la Organización que reza:

Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal.

94. Según esta norma, el derecho del Estado al libre desenvolvimiento de su vida interna tiene como contrapartida la obligación de respetar los derechos de la persona humana. Y en el orden jurídico interamericano, tales derechos se encuentra formalmente reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La correcta interpretación del principio de no intervención, por tanto, está referida a la protección del derecho de los Estados a la libre determinación, siempre que ella se ejerza de conformidad con el respeto de los derechos de la persona humana.

95. De lo anterior cabe concluir que la Comisión, en base a los instrumentos normativos que la regulan, está facultada para examinar y evaluar en qué medida la legislación interna de los Estados Partes garantiza o protege los derechos estipulados en la Convención y su adecuado ejercicio y, naturalmente, entre éstos, los derechos políticos. Igualmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos está facultada para verificar, con relación a estos derechos, si la realización de elecciones periódicas, auténticas, con sufragio universal, igual y secreto, se producen en un marco de garantías necesarias para que los resultados representen la voluntad popular, incluida la posibilidad de que los electores puedan, si fuere el caso, recurrir efectivamente contra un proceso electoral que consideran viciado, defectuoso e irregular o que desconoce o puede desconocer el "derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

96. Se entiende fuera de toda duda que, a la luz del derecho internacional general y en los términos de la Convención, que es un tratado multilateral, la Comisión Interamericana tiene jurisdicción para admitir y examinar quejas o reclamaciones sobre materias que afectan a los derechos protegidos por la Convención (Art. 44). Sin embargo, en vista de que el Gobierno de México ha puesto en tela de juicio dicha jurisdicción, en sus observaciones a la denuncia que originó el caso N° 9828, se considera importante hacer las siguientes consideraciones:

i. La Convención de Viena (1969) sobre el Derecho de los Tratados establece, en aplicación de la norma de derecho internacional Pacta Sunt Servanda, que "todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe".

ii. En concepto de la Comisión puede distinguirse en este precepto, la proposición de que el tratado tenga fuerza obligatoria no significa que el mismo establezca una norma que señale obligaciones y derechos para las partes contratantes. En consecuencia el tratado tiene la calidad de aplicar y al mismo tiempo de crear el derecho. Tiene el carácter de aplicación, porque cuando se celebra un tratado se aplica la norma de derecho internacional general pacta sunt servanda y tiene la función de creación, porque establece obligaciones y derechos que antes del tratado no existían, las cuales comienzan a nacer a raíz del tratado y su entrada en vigor para cada una de las Partes.

iii. De lo anterior se desprende, con toda claridad, que cada Estado Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos contrajo, al ratificar o adherir al Pacto, la obligación de reconocer la competencia y jurisdicción de los medios de protección que el propio Pacto establece para "promover la observancia y la defensa de los derechos humanos", entre cuyos medios de protección es la CIDH uno de ellos.

iv. Se desprende también del contexto de esta obligación el deber de no hacer o actuar negativamente respecto de la aplicación del tratado, o sea, lo que la Comisión de Derecho Internacional definió en términos de que "toda parte debe abstenerse de ejecutar actos encaminados a frustrar el objeto y el fin del tratado" (Informe de la CDI: OEA/Ser.Q/II.11 (A), CJI-18 (A), pp.44-45.) que, como lo expresa la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al referirse al objeto y fin de la Convención Americana, "no son el intercambio recíproco de derechos entre un número limitado de Estados, sino la protección de los derechos de todos los seres humanos en América, independientemente de su nacionalidad" (Opinión Consultiva sobre Efectos de las Reservas - OC-2/82, p.43).

v. Se concluye, además, de conformidad con la Convención de Viena (Art. 29), que la Convención Americana es aplicable en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos pues "un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo". (Convención de Viena, doc. CJI-18, cit. p.14). De suerte que las disposiciones de la Convención rigen en todos los Estados de la Unión mexicana en calidad de "ley suprema de toda la Unión", al tenor del Art. 133 de la Constitución de México, pues México ratificó la Convención Americana sin enmiendas o interpretaciones aplicables a este materia, por lo cual rige lo previsto por el artículo 28 referido a la cláusula federal.

vi. a cuestión pertinente a la protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano está regulada, por decisión de los propios gobiernos de los Estados miembros de la OEA, que aprobaron y han puesto en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre los cuales se encuentra el Gobierno de México, por medio de una fuentes formal del derecho internacional como lo es la Convención, para los Estados Partes en la misma.

97. En tal virtud se considera de todo derecho que los asuntos atinentes a esta materia no están actualmente reservados, en forma exclusiva, a la jurisdicción de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, máxime los que han ratificado la Convención.

98. De lo expuesto hasta aquí resulta que México, al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se comprometió a respetar y garantizar el ejercicio de los derechos políticos contemplado en el artículo 23 de la misma, lo cual incluye el derecho a votar en elecciones auténticas, y a adoptar la legislación que condujera a tal fin, en los términos del artículo 2. También se comprometió a proporcionar un recurso efectivo para que las personas que consideraran afectado el ejercicio de tales derechos, en los términos del artículo 25 de la Convención y a garantizar el derecho de toda persona a ser oída por juez o tribunal competente, independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones. A fin de determinar la adecuación de la conducta del Gobierno de México con las obligaciones contraídas bajo la Convención Americana, ese Gobierno ha aceptado también que la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos se pronuncie sistemáticamente sobre la situación de los derechos políticos en otros países en ejercicio de las atribuciones que ese instrumento internacional le confiere, sin que nunca antes haya cuestionado tal competencia.

## 5. Materia de las quejas

99. En los términos desarrollados en este documento, las tres denuncias sostienen que las elecciones celebradas no fueron auténticas pues no representaron adecuadamente la voluntad popular. En cuanto a las alegaciones específicas, la Comisión ha decidido no referirse a las situaciones de hecho denunciadas en estos casos pues algunas de ellas hubiesen implicado una presencia de la Comisión en la campaña electoral y en el momento de las elecciones. A ello debe sumarse que la Comisión no había estado realizando un seguimiento exhaustivo de la situación en México, lo cual sí había ocurrido en los casos en que la Comisión se ha pronunciado sobre procesos electorales, habiendo incluso realizado visitas de inspección a algunos de los países aludidos. Con ello, la Comisión no acepta ni niega la veracidad de los hechos denunciados. Esto precluye la posibilidad de que la Comisión realice observaciones sobre el mandato de las autoridades resultantes de los actos electorales considerados, lo cual tampoco es la intención de los reclamantes según han manifestado a la Comisión.

100. En cuanto a los recursos y garantías internas en México la cuestión es si la legislación interna de México dispone de los medios adecuados o de un recurso sencillo y rápido o de "cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, independientes e imparciales" que amparen a quienes recurran contra "actos que violen sus derechos fundamentales", como son los derechos políticos. La Comisión ha podido apreciar que un recurso con tales características no existe en México.

101. De acuerdo con lo anterior y en aplicación de lo dispuesto en el Art. 41, letra b de la Convención, que le atribuye la facultad de formular recomendaciones, y teniendo en cuenta además lo dispuesto en el Art. 2 de la Convención, la Comisión estima oportuno hacer presente al Gobierno de México su deber de adoptar disposiciones de derecho interno, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, ya sean medidas legislativas o de otro carácter, que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la Convención reconoce.

102. La Comisión debe hacer presente al Gobierno de México en esta oportunidad que debe cumplir a cabalidad con la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos y a la protección judicial, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1.1 de la Convención Americana. En este sentido, la Comisión debe señalar que ha sido informada sobre la existencia de un activo proceso de reforma de la legislación electoral. La Comisión espera que tales reformas conduzcan a la adopción de normas que protejan adecuadamente el ejercicio de los derechos políticos y a instituir un recurso efectivo y rápido para la protección de los mismos. La Comisión se pone a disposición del Gobierno de México para cooperar con él en todo aquello que conduzca a lograr los fines mencionados, tal como lo ha hecho en el pasado con otros gobiernos. Asimismo, la Comisión solicita al Gobierno de México que le remita la información referida al proceso de reformas electorales en curso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.