



# COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

## INFORME N° 8/91

CASO 10.180

MEXICO

22 de febrero de 1991

### 1. El trámite seguido en el presente caso

1. El procedimiento en el presente caso se inicia con la denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 23 de octubre de 1987 por Eduardo Arias Aparicio, Luis Santos de la Garza, María Teresa García de Madero y Miguel Gómez Guerrero, en ese momento diputados del Estado de Nuevo León por el Partido Acción Nacional, por considerar que la Ley Electoral aprobada por el Congreso de ese Estado y publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 27 de mayo de 1987, vulnera el ejercicio de los derechos políticos reconocidos por el Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. Tal denuncia es ampliada, a solicitud de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, por escrito del 21 de diciembre de 1987 en la cual los reclamantes exponen las razones por las cuales no han ejercido el recurso o juicio de amparo, contemplado por la legislación mexicana, abundan con referencia al trámite concedido a sus reclamos en la jurisdicción interna de México e indican que la situación denunciada implica, además de una violación al ejercicio de los derechos políticos consagrados en el Artículo 23 de la Convención, una falta de cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 2 de ese instrumento de adecuar su legislación interna de forma tal que se hagan efectivos esos derechos. Señalan los reclamantes también en ese escrito que el sistema instituido por la ley cuestionada refuerza la práctica de dejar en el ámbito del Gobierno el control de la totalidad del proceso electoral e, incluso, del propio sistema de revisión de las denuncias, concluyendo de este hecho que no existen tribunales independientes e imparciales que atiendan las quejas que se presenten en los términos del Artículo 8.1. de la Convención.

3. La denuncia original y la información complementaria recabada es transmitida al Gobierno de México el 6 de abril de 1988. Después de dos solicitudes de prórroga del plazo para responder, el Gobierno envía su respuesta el 15 de octubre de 1988. En ella afirma que todo lo relativo a las elecciones se refiere de manera directa al ejercicio del derecho a la libre autodeterminación del pueblo mexicano y que tales asuntos no pueden ser de competencia de ninguna instancia internacional, que el Gobierno Federal no puede interferir en las decisiones de un Estado soberano como es el de Nuevo León y que los reclamantes se abstuvieron de ejercer el derecho de amparo para impugnar la ley y por tanto no han agotado los recursos de la jurisdicción interna mexicana.

4. Las observaciones del reclamante a la respuesta del Gobierno son remitidas a éste con fecha 6 de diciembre de 1988. La contestación del Gobierno de México a las observaciones del reclamante se realizan por comunicación del 3 de marzo de 1989. El 12 de abril de 1989 se lleva a cabo una audiencia ante la Comisión Interamericana, a la que asisten los reclamantes y los representantes del Gobierno de México. La presentación de los reclamantes en esa oportunidad es complementada, como observaciones a la contestación del Gobierno de fecha 3 de marzo de 1989, por escrito del 12 de abril, recibido en la Secretaría Ejecutiva el 24 de mayo de 1989. Estas observaciones son respondidas por la última actuación del Gobierno de México en escrito del 24 de julio de 1989. En comunicación del 4 de septiembre de 1989 los reclamantes, por su parte, estiman que se encuentran agotadas las cuestiones suscitadas durante el trámite y solicitan que la Comisión adopte una decisión sobre el caso.

5. El Informe de la Comisión en este caso fue adoptado provisoriamente en la sesión celebrada el 4 de octubre de 1990 y remitido al Gobierno de México para que efectuara las

observaciones que estimara pertinentes, las cuales fueron remitidas a la Comisión por comunicación fechada el 7 de enero de 1991. Ante las observaciones del Gobierno, el reclamante envió una comunicación recibida por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión el 11 de febrero de 1991.

## 2. Las cuestiones planteadas

### a. La posición de los reclamantes

6. Tal como fuera mencionado más arriba, los reclamantes consideran que la Ley Electoral del Estado de Nuevo León de 1987 no cumple con el compromiso asumido por el Estado mexicano, al firmar y ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ella (Artículo 1 de la Convención), de adecuar su legislación interna a los requerimientos de la Convención (Artículo 2 de la misma) ya que dicha Ley Electoral vulnera el ejercicio de los derechos políticos reconocidos por el Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, priva a los ciudadanos del Estado de Nuevo León de contar con un recurso sencillo, rápido o efectivo (Artículo 25 de la Convención) ante tribunales independientes e imparciales para determinar sus derechos políticos (Artículo 8 de la Convención).

7. Los reclamantes consideran que es aplicable a este caso, además de la obligación general consignada en el Artículo 1, el Artículo 2 de la Convención Americana que estipula que:

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

8. La posición de los reclamantes es ubicada en el contexto del Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

9. Tal es el caso, para los reclamantes, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial el 9 de enero de 1981, y del Acuerdo del Presidente de la República del 2 de marzo de 1981 en el cual se comprometió "en nombre de la Nación Mexicana, cumplirla y observarla y hacer que se cumpla y observe". De allí que los reclamantes consideren que en virtud del Artículo 133 citado, cuando una ley entre en contradicción con un tratado, la contradicción debe resolverse en favor de lo establecido por el tratado. En el caso planteado, la ley es la Ley Electoral de Nuevo León cuyas disposiciones entran en conflicto con las normas citadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

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

11. La Ley Electoral de Nuevo León de 1987, según los reclamantes, se inserta en ese sistema y por ello adolece de defectos que impiden que cumpla con su función de "hacer efectivos los derechos" políticos reconocidos por el Artículo 23 de la Convención, según el cual todos los ciudadanos deben gozar del derecho "de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual ...". Tales falencias, según los reclamantes, son principalmente las siguientes:

i. El Tribunal Electoral creado por la Ley Electoral carece de facultades para resolver efectivamente las cuestiones suscitadas ante él puesto que las únicas pruebas que puede considerar son las documentales públicas que, de conformidad con el Código Civil, sólo pueden ser expedidas por las autoridades locales o por notarios públicos cuyo ejercicio profesional depende del reconocimiento otorgado por el Gobernador del Estado. Esta limitación en materia de pruebas es, a juicio de los reclamantes, una limitación fundamental que deja la solución definitiva de las quejas en manos del Congreso local, controlado por el Partido oficial y que decide sobre la base de consideraciones políticas. Según los reclamantes, tanto el Tribunal Electoral (designado por el Gobierno) como el Congreso (controlado por el Partido en el poder) actúan como juez y parte en las controversias electorales. Ello es lo que determina que no exista un tribunal imparcial e independiente, en los términos del Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para la determinación de sus derechos de carácter político.

ii. Deja a juicio de las autoridades de la casilla electoral (mesa electoral) el cambio a último momento de la ubicación de la misma, práctica que, según los reclamantes, es usada con frecuencia a fin de impedir la concurrencia a las urnas de los adversarios políticos.

iii. Deja al Gobierno del Estado la facultad de designar a la mayoría de los integrantes de todos los organismos electorales: Comisión Estatal Electoral, Comisiones Municipales de Electores, Mesas Directivas de Casilla, Centro Estatal de Cómputo Electoral y Tribunal Electoral. Esta es la principal característica, según los reclamantes, que impide que el ejercicio de los derechos políticos sea realizado de manera congruente con la autenticidad que debe caracterizar a las elecciones.

12. En lo referido al recurso o juicio de amparo, los reclamantes afirman que tal acción adolece de dos limitaciones que impide que pueda ser ejercido en este caso: la primera es que la decisión judicial emitida en el caso en el que se ejerce este recurso afecta sólo al caso en que se invoca y no tiene fuerza obligatoria respecto a otros casos ni tampoco priva de validez a la ley en la que se basa la acción recurrida según el Artículo 76 de la Ley de Amparo. La segunda limitación es que el recurso o juicio de amparo, por jurisprudencia reiterada de la Suprema Corte, no es aplicable a los derechos políticos por considerarlos derechos de los ciudadanos y no derechos individuales que son los susceptibles de ser protegidos a través de este recurso. Los reclamantes adjuntan la Tesis 128 de la Suprema Corte en la cual se basa la afirmación que formulan y dos resoluciones judiciales recientes (20 de febrero de 1989 y 1 de marzo de 1989) rechazando demandas de amparo por tratarse de derechos políticos, en aplicación de la Tesis N° 128, que establece lo siguiente:

#### DERECHOS POLITICOS, IMPROCEDENCIA

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

13. Manifiestan los reclamantes que según el Artículo 192 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia de la Suprema Corte, como es la reflejada en la Tesis 128, es de aplicación obligatoria para todos los Tribunales Judiciales y Administrativos, Federales y Locales, de la República mexicana.

14. También se refieren los reclamantes, en apoyo de su posición, al Artículo 73 fracción VII de la Ley de Amparo, según el cual "El juicio de amparo es improcedente ... Contra las resoluciones y declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral". Ello conduce, según los reclamantes, a que no posean un recurso sencillo, rápido y efectivo ante tribunales independientes e imparciales que amparen a la persona contra actos que violen sus

derechos reconocidos por la Constitución o por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos del Artículo 25 de ésta.

15. En relación con las alegaciones del Gobierno de México que una intervención en los asuntos electorales de Nuevo León vulneraría la soberanía de ese Estado, los reclamantes sostienen que se aplica en este caso el Artículo 28.2. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos según el cual, cuando se trata de un Estado Parte constituido como Estado Federal:

Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la Federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

16. Señalan los reclamantes al respecto que esta cláusula de la Convención tiene por fin evitar que los derechos reconocidos en ella pudiesen ser violados por los Estados de la Federación sin que el Estado Nacional pueda intervenir aún cuando sea para analizar los hechos constitutivos de tales violaciones.

17. Terminan los reclamantes señalando que la vigencia de los derechos políticos en México en el marco de un sistema legal que garantice su ejercicio no sólo es una obligación jurídica del Estado mexicano sino también una necesidad puesta de manifiesto por el propio Presidente, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, quien en su discurso al asumir el cargo manifestó que:

... mi gobierno será de apertura en nuestra vida democrática. Para ello propongo un nuevo acuerdo político, que fortalezca nuestra unidad y de cabida a nuestras diferencias.

Tiene que ser un acuerdo que perfeccione los procedimientos electorales, actualice el régimen de partidos y modernice las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno.

Mi administración dará respuesta a la exigencia ciudadana de respeto a la pluralidad y efectiva participación. La garantía más urgente en el ámbito político es la transparencia de los procesos electorales. Comparto esa inquietud ciudadana.

Garanticemos a todos que su fuerza política, cabalmente medida en la libre decisión de los votantes, será contada y reconocida por todas las partes. Nos urgen confianza, apertura y aceptación a los otros.

#### b. La posición del Gobierno de México

18. Como ya se mencionara, el Gobierno de México afirma que la denuncia presentada versa sobre un problema electoral y que tal temática se vincula con "el ejercicio del derecho de libre autodeterminación del pueblo mexicano ... que resultaría vulnerado si una instancia internacional pretendiera efectuar ... consideraciones de cualquier naturaleza".

19. El otro elemento del razonamiento del Gobierno de México es que las cuestiones electorales como las planteadas en el caso bajo examen, están reservadas a la jurisdicción interna del Estado de Nuevo León y que no puede pronunciarse sobre ellas sin violar los Artículos 40 y 41 de la Constitución Nacional que establece la soberanía de los Estados que integran la Federación "en todo lo concerniente a su régimen interior" según el primero de los Artículos mencionados.

20. Los Artículos mencionados de la Constitución Nacional son coincidentes, según el Gobierno de México, con la Constitución del Estado de Nuevo León, en cuyo Artículo 39 se establece que tal Estado es "libre, soberano e independiente" y que, "Como parte integrante de la República, está ligado a ella del modo prevenido en la Constitución Federal ... y sujeto a las leyes generales de la Nación en todo lo que no afecte su régimen interior, pues retiene la libertad de gobernarse y administrarse por sí mismo".

21. Según el Gobierno, el Artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su párrafo 2, estipula que el Gobierno nacional "debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, 'conforme a su constitución y sus leyes' para que las autoridades ... de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de la Convención". Afirma el Gobierno de México que los dispositivos constitucionales mencionados le impiden "tomar medida alguna para que las autoridades competentes del Estado de Nuevo León adopten o modifiquen ... la legislación que éstas deseen y que constituye su régimen interior". Indica también el Gobierno de México que la salvaguarda contenida en el Artículo 28.2 de la Convención Americana tampoco le exige tal intervención ante las autoridades del Estados de Nuevo León.

22. Señala el Gobierno que en un caso como el analizado si el Estado de Nuevo León ha dictado una ley y al aplicarla violara alguna disposición de la Constitución Nacional o de algún tratado vigente --como es el caso del Pacto de San José-- "el agraviado tiene recursos que hacer efectivos ... para remediar el agravio correspondiente pudiendo acudir para ello al Poder Judicial Federal". El tercer aspecto planteado por el Gobierno de México, entonces, se refiere a la falta de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna mexicana por parte de los reclamantes ya que ellos se abstuvieron de ejercer el derecho de amparo para impugnar la legalidad de la Ley Electoral de Nuevo León que cuestionan, recurso que tenían disponible de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 103 de la Constitución Nacional.

23. Además del Artículo citado, considera el Gobierno que los reclamantes han omitido invocar la Tesis 127 de la Suprema Corte de Justicia según la cual procede el recurso de amparo en los siguientes términos:

#### DERECHOS POLITICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE GARANTIAS

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

24. Señala a continuación el Gobierno de México que:

... desea ofrecer a la Comisión sus argumentos para probar que, si hubiese sido cierto que la Ley Estatal impugnada pudiese haber tenido el efecto de privar a los ciudadanos de Nuevo León de sus derechos políticos, había en efecto un recurso superior que interponer y agotar en la jurisdicción interna, siendo éste el del amparo.

25. Indica el Gobierno de México que tanto la Constitución Nacional como la de Nuevo León contienen un reconocimiento explícito de los derechos políticos y que cualquier "privación de esos derechos ... sería violatoria del principio de legalidad". Al ser afectado este principio, procedería el juicio de amparo de conformidad con la Tesis 127 ya citada pues ese principio de legalidad es la garantía individual que tal tesis requiere para hacer procedente el juicio de amparo. Según el Gobierno, esta garantía está establecida por el Artículo 14 de la Constitución que reza:

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

26. Luego de indicar que la Constitución de Nuevo León contiene una disposición similar, afirma el Gobierno que tales normas se refieren a la privación de cualquier "derecho" y, por tanto, también de los políticos. Ello significa que ninguna Ley ni del Congreso Federal, ni de un Congreso Estatal puede privar a un ciudadano de sus derechos políticos que ya les reconoce una ley anterior, mucho menos cuando esa ley es de la más alta jerarquía. También significa que la única manera en que dicha privación puede darse, respetando el principio de legalidad, es mediante juicio ... En México, entonces, ni el Gobierno ni los legisladores pueden privar de los derechos políticos a los ciudadanos sin violar con ello la garantía del principio de legalidad.

27. Basándose en tal razonamiento, el Gobierno afirma que si al expedir la Ley Electoral de Nuevo León se hubiese provocado la privación de los derechos políticos, sea por el acto mismo de promulgarla o por hechos posteriores realizados en su aplicación, se habría violado el principio de legalidad que constituye "la garantía individual que, conforme al Artículo 103 de la Constitución General y a la propia Ley de Amparo que lo reglamenta, sería recurrible para impugnar tal privación interponiendo un amparo".

28. En virtud de tales afirmaciones, concluye el Gobierno de México señalando que los reclamantes no han agotado los recursos de la jurisdicción interna en México y, por tanto, la denuncia resulta inadmisibile.

29. El Gobierno de México afirma, además, que:

cooperará siempre con la Comisión ante cualquier eventual denuncia, en materia de derechos políticos, en que se hayan agotado plenamente los recursos internos y que no signifiquen un pronunciamiento político sobre un proceso electoral en sí mismo.

...

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

30. Las observaciones del Gobierno de México al Informe aprobado provisoriamente por la Comisión reitera los argumentos presentados con anterioridad y abordan aspectos específicos a los cuales anteriormente el Gobierno no se había referido. Tales elementos específicos planteados por la denuncia original y recién ahora esgrimidos por el Gobierno se refieren a la subordinación del Tribunal Electoral al Colegio Electoral, conformado por el Congreso del Estado; al hecho que el Tribunal Electoral sólo pueda considerar documentales públicas; que la ley cuestionada autorice el cambio de casilla electoral; y que el Gobierno retenga la posibilidad de designar a los integrantes de los organismos electorales. La Comisión considera que los argumentos presentados, forzando las normas reglamentarias, son extemporaneos ya que el Gobierno de México en el curso del trámite tuvo oportunidad de audiencia y prueba. No obstante lo cual la Comisión, sin que esto implique sentar un precedente, se referirá a los argumentos señalados.

31. En relación con la subordinación del Tribunal Electoral al Colegio Electoral conformado por el Congreso del Estado, el Gobierno sostiene que tal sistema es el empleado en numerosos países del hemisferio y que ello en nada desmerece las facultades del Tribunal Electoral en materia de quejas. La Comisión debe señalar que esta no ha sido la cuestión planteada por los reclamantes.

32. El Gobierno señala que el sistema previsto para la designación del Tribunal Electoral garantiza su independencia e imparcialidad pues tres de sus miembros son designados por el Congreso y los otros dos son designados por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, por lo cual no se presenta la posibilidad que el Gobierno controle la mayoría de los integrantes de los organismos electorales como alegan los reclamantes, indicando al respecto que "la misma Comisión cuenta con un ejemplar de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León de cuya sola lectura se desprende la falsedad de dicha afirmación." La Comisión estima que con tal afirmación ha quedado sin rebatir la posición de los reclamantes expresada en el párrafo 10 de este Informe.

33. En lo referido a la aceptación de documentales públicas por parte del Tribunal Electoral, señala el Gobierno de sus observaciones que dentro de ellas

... también se admiten las documentales privadas, testimonios, declaraciones e incluso constancias oculares o de hechos, que hayan sido certificados por Notarios Públicos, Jueces de 1ra. Instancia y funcionarios electorales, Presidente y Secretarios de Casilla ...

33. La Comisión considera que el Gobierno no ha proporcionado referencia alguna a la norma legal que autoriza tal género de procedimiento para transformar el carácter de la prueba. No resulta comprensible la afirmación formulada por el Gobierno, máxime si se tiene en cuenta lo dispuesto por el artículo 194 de la Ley Electoral de Nuevo León y la disposición contenida en el artículo 287 del Código de Procedimientos Civil de Nuevo León.

34. En lo referido a la posibilidad de cambio de la casilla electoral, indica el Gobierno en sus observaciones que se trata de una disposición "indispensable, pues existen razones de fuerza mayor que obligan a tales cambios. Es una disposición de carácter general, impersonal y objetiva que tampoco viola, por sí misma, derechos individuales de los ciudadanos." Esta es ciertamente una cuestión secundaria pero cuya finalidad plausible puede desnaturalizarse mediante decisiones arbitrarias como las denunciadas por los reclamantes y que han quedado sin respuesta por parte del Gobierno.

### 3. Consideraciones

35. La denuncia presentada reúne los requisitos formales de admisibilidad exigidos por la Convención Americana y el Reglamento de la Comisión. Se trata de un caso que no está pendiente ante otro organismo internacional y no es la reproducción de otro caso sometido a consideración de la Comisión. También debe tenerse presente que el procedimiento de presentación de las posiciones se encuentra concluido.

36. En lo relativo a los otros aspectos de la admisibilidad de la denuncia, el Gobierno de México ha alegado que no procede por tres razones: incompetencia de la Comisión, salvaguarda contenida en el Artículo 28.2 de la Convención (Cláusula Federal) y falta de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna. La posición del Gobierno que niega la competencia de la Comisión como la admisibilidad del caso impiden que pueda aplicarse el procedimiento de solución amistosa contemplado en la Convención Americana.

37. En lo relativo a la competencia de la Comisión Interamericana para pronunciarse sobre asuntos que se refieran al ejercicio de los derechos políticos en el curso de procesos electorales, ella ha fijado ya su posición en el Informe elaborado a partir de los Casos N° 9768, 9780 y 9828 de México, aprobado por Resolución N° 01/90 del 17 de mayo de 1990. En tal Informe la Comisión, luego de examinar las normas jurídicas que regulan su jurisdicción y las normas de derecho internacional general aplicables, reafirmaba su competencia por estimar 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. ... A fin de determinar la adecuación 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.

38. En el caso bajo examen, por lo tanto, el Estado de México, al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos asumió las obligaciones de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos por ella, contenida en su Artículo 1, y de adoptar disposiciones de derecho interno "para hacer efectivos tales derechos y libertades", establecidas en el Artículo 2, las cuales tienen aplicación, en este Caso N° 10.180 al ejercicio de los derechos políticos reconocidos en el Artículo 23, así como a la necesidad de contar con un recurso efectivo ante tribunales competentes, independientes e imparciales, en los términos de los Artículos 8 y 25 de la Convención.

39. Resulta pertinente recordar en esta oportunidad nuevamente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia del 29 de julio de 1988 en el caso Velásquez Rodríguez, consideró que la obligación de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos contenida en el Artículo 1.1. de la Convención Americana "implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos". Tal como señalara la propia Comisión Interamericana en el Informe elaborado a partir de los Casos N° 9768, 9780 y 9828, tal razonamiento sustenta:

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 dificultaran la plena vigencia de los derechos reconocidos por la Convención y, en este caso específico, los derechos protegidos por el Artículo 23.

40. Estas obligaciones contenidas en los dos primeros Artículos de la Convención Americana son los que imponen al Gobierno de México la exigencia de "tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes (de las entidades componentes de la Federación) puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención", en los términos del Artículo 28.2. Tal como se desprende del trámite seguido por el Caso N° 10.180, el Gobierno de México no ha comunicado que haya "adoptado de inmediato" ninguna medida en cumplimiento de obligación que le impone el Artículo 28.2. de la Convención. Antes bien, el Gobierno de México afirma que en virtud de la expresión "conforme a su constitución y sus leyes" "el Gobierno nacional no ... está obligado ... en virtud de la salvaguarda incluida en el párrafo 2 del Artículo 28 del Pacto de San José a tomar medida alguna para que las autoridades competentes del Estado de Nuevo León, adopten o modifiquen, en un sentido o en otro, la legislación que éstas deseen y que constituye su régimen interior".

41. Estima la Comisión que el Artículo 28.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconociendo y respetando cada sistema federal en particular, requiere que el gobierno central adopte las medidas que permitirán a las autoridades de las entidades componentes de la Federación lograr "el cumplimiento de esta Convención". Esta norma permite a los estados partes organizados en un régimen federal asegurar el total cumplimiento de la convención en el marco de su sistema federal. Aducir que los derechos reconocidos en ella recién tendrán validez si los estados de la federación adoptan la legislación pertinente, conduciría a relevar al gobierno central de sus obligaciones bajo la Convención y podría dejar a las personas privadas de protección internacional. Tal interpretación, además, iría en contra de lo dispuesto por el Artículo 29.a. de la Convención según el cual "Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados Partes ... suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención ..."

42. La posición del Gobierno de México resulta en toda forma incongruente con la responsabilidad asumida por el Estado mexicano al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuyo trámite estos asuntos debieron haber sido analizados en la etapa previa a la firma y ratificación de este instrumento. La Comisión no alberga dudas de que tal examen sobre la congruencia de las disposiciones constitucionales con las normas de la Convención fue realizado pues el propio Gobierno de México, ya en su Anteproyecto de Observaciones al Proyecto de Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos --26 de septiembre de 1969-- indicó que "no podrá otorgar su apoyo a disposición alguna que resultare incompatible con el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Se desprende de las Actas y Documentos de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos que la Delegación de México no realizó ninguna objeción al texto del actual Artículo 28 de la Convención y, por tanto, tal incompatibilidad no existe.

43. Estima la Comisión Interamericana que las normas de la Convención Americana y su aplicación a los Estados integrantes de la Federación, se rigen en este caso, además, por lo



dispuesto por el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual establece que:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

44. Esta disposición constitucional es, precisamente, el instrumento constitucional que concede al Gobierno de la Unión la facultad para adoptar las medidas aludidas en el Artículo 28.2. de la Convención Americana y lo autoriza para efectuar el consiguiente control del cumplimiento de tales disposiciones.

45. El Gobierno de México alega, además, que este caso es inadmisible pues los reclamantes no acudieron a los tribunales judiciales mexicanos a fin de ejercitar el juicio de amparo contemplado en el Artículo 103 de la Constitución Política, acción procedente por haberse violado la garantía individual contenida en el principio de legalidad consagrado por el Artículo 14 de la Constitución y que, al referirse a los "derechos" en general, incluye los derechos políticos.

46. La Comisión Interamericana considera satisfactoriamente probado por parte de los reclamantes que en el sistema mexicano no procede el juicio de amparo cuando se trata de derechos políticos. Tanto la Tesis N° 128 invocada por éstos como la Tesis N° 127 citada por el Gobierno indican claramente que los derechos políticos no son susceptibles de protección por este medio, pues en el caso de este último, el lenguaje empleado ("Aun cuando se trate de derechos políticos ...") está revelando la inaplicabilidad mencionada. La Comisión encuentra convincente también las pruebas proporcionadas por los reclamantes, referidas a sentencias de febrero y marzo de 1989 rechazando recursos de amparo en materia de derechos políticos, siendo procedente recordar que ellas han sido adoptadas en virtud de jurisprudencia pacífica en ese sentido desde la Ejecutoria dictada el 16 de diciembre de 1918 en el amparo en revisión promovido por los vecinos de Villa García, Nuevo León. La Comisión también ha tomado conocimiento de diversas obras académicas que analizan la institución del amparo en México y ha encontrado coincidencia en señalar que ella no protege el ejercicio de los derechos políticos por ser derechos del ciudadano, ya que el juicio de amparo está reservado a la violación de las garantías individuales (Ver El Juicio de Amparo, Ignacio Burgoa, Ed. Porrúa, S.A., México, 1977, páginas 453 a 456).

47. La Comisión Interamericana ha tenido en consideración, igualmente, lo dispuesto por el Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su parágrafo II dispone que la sentencia recaída en el juicio de amparo "será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare". Este disposición, retomada en la Ley de Amparo, sustenta la posición de los reclamantes respecto a la improcedencia del juicio de amparo en este caso.

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

49. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera, luego del análisis efectuado, que carecen de sustento los argumentos esgrimidos por el Gobierno de México referidos a la inadmisibilidad del presente caso.

50. La Comisión considera, asimismo, que los argumentos vertidos en las observaciones del Gobierno de México al Informe aprobado provisionalmente carecen de valor probatorio como para modificar la esencia de las conclusiones a las que la Comisión arribara en el mencionado Informe.

51. La Comisión debe señalar al respecto que es facultad del Estado determinar la naturaleza y modalidades que deben asumir tanto los organismos electorales como aquellos encargados de adoptar decisiones respecto a los reclamos que se presenten en materia electoral, siempre y cuando tales organismos, en sí mismos y en relación con el sistema en el que operan, garanticen el ejercicio de los derechos políticos a través de la independencia e imparcialidad con que desempeñen sus funciones. Estos son los elementos que, a juicio de la Comisión Interamericana, debe contener la legislación en materia de derechos políticos a fin de que se adecue a las obligaciones contraídas por México bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el caso bajo examen, la Comisión Interamericana encuentra atendibles las observaciones formuladas por los reclamantes al respecto.

### Conclusiones

52. De conformidad con el análisis realizado en el presente caso, la Comisión Interamericana ha llegado a la conclusión que el mismo es admisible y que el Gobierno de México debe cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna de ese país a fin de que ella garantice de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos, reconocidos en el Artículo 23 de la Convención Americana, y brinde un recurso sencillo, rápido y efectivo, de conformidad con el Artículo 25 de la Convención, ante tribunales imparciales e independientes, según el Artículo 8 de la Convención, ante los cuales los afectados puedan hacer valer sus derechos, desarrollando las posibilidades de un recurso judicial.

53. De allí que la Comisión considere que en el Caso N° 10.180 la Ley Electoral de Nuevo León no cumple a cabalidad con la protección efectiva del ejercicio de los derechos políticos ni brinda un recurso sencillo, rápido y efectivo ante tribunales independientes e imparciales y por ello debe ser adecuada a los requerimientos de la Convención Americana. El Gobierno de México, de conformidad con los Artículos 2 y 28.2 de la Convención debe adoptar de inmediato las medidas tendientes a lograr tal adecuación.