

*PROCESOS CONCURRENTES DE DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO**

*Salvador Olimpo Nava Gomar***

SUMARIO: I. De la primera década del siglo XX a los 90's; II. De los 90's a 2011; III. A manera de conclusión; IV. Fuentes de consulta.

*Conferencia Magistral impartida durante la Asamblea Internacional ANOMAC 2015. Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Chihuahua. Chihuahua, Chih. Marzo 6, 2015.

**Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid; especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana con Mención. Desde el 5 de noviembre de 2006, se desempeña como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Recibido: 18 de marzo 2015

Aceptado: 7 de abril 2015

Resumen: La vida democrática del país ha ido evolucionando con el paso de los años, atendiendo de manera directa las necesidades de la sociedad, lo cual trajo como consecuencia el reconocimiento de los derechos humanos y el constante perfeccionamiento del sistema electoral mexicano.

En el presente texto, se analizarán los principales hechos de la historia democrática de México, a través de tres procesos de democratización, los cuales tienen que ver con el reconocimiento de derechos humanos, el perfeccionamiento del sistema electoral y la lucha por la transparencia en el ejercicio de atribuciones y manejo de recursos públicos por parte de autoridades.

Palabras clave: derechos humanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, democratización, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, historia constitucional, sistema electoral, derecho a la información.

Abstract: The democratic life of the country has been evolving over the years, addressing in a direct way the needs of Society, which resulted in the recognition of human rights and the constant improvement of the Mexican electoral system.

In this article, the main facts of the democratic history of Mexico will be analyzed, through three processes of democratization, which are related to the recognition of human rights, the improvement of electoral system and the struggle for transparency in the exercise of powers also the management of public resources by government authorities.

Key Words: human rights, The Electoral Tribunal of the Federal Judiciary (TEPJF), democratization, The Inter-American Court of Human Rights, Mexico Supreme Court of Justice, constitutional history, electoral system, the right to information.

El desarrollo democrático del país conlleva la concurrencia del reconocimiento del ejercicio efectivo de los derechos humanos, la construcción de un sistema electoral sólido y confiable que permita llevar a cabo elecciones bajo principios de equidad y certeza y el desarrollo de instrumentos de transparencia que faciliten la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Esta evolución de los derechos humanos, la materia electoral y la transparencia la denomino como procesos concurrentes de democratización del Estado mexicano, los cuales se han desarrollado de la siguiente manera:

I. De la primera década del siglo XX a los 90's

La primera etapa dentro de los procesos concurrentes de democratización se caracteriza por la creación y reconocimiento de figuras jurídicas que permitieran el ejercicio de los derechos humanos, entre ellos los político-electorales.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se le confirió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la facultad de investigación de violación a los derechos humanos, la cual implicó una verdadera innovación en la materia, ya que no existía antecedente alguno al respecto.

Dicha facultad de investigación llevó a que a principios de 1946 miembros del Comité Directivo Nacional del Partido Acción Nacional, así como Toribio Esquivel Obregón, solicitarán a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de investigación, respecto de lo que consideraron graves violaciones de garantías individuales, violación del voto público y delitos del orden federal, derivados de las elecciones llevadas a cabo para elegir a los miembros del Ayuntamiento de León, Guanajuato.

De esta forma, el 31 de enero de 1946, los Ministros comisionados Roque Estrada y Carlos L. Ángeles rindieron su informe sobre los sucesos de León, Guanajuato, señalando que encontraron datos suficientes para

presumir que en la caso, hubo violaciones de garantías individuales y del voto público y comisión de delitos del orden federal, por lo que se propuso a la Suprema Corte Justicia, enviar copia del informa al Presidente de la República y al C. Gobernador del estado de Guanajuato. Propuesta que fue aprobada por unanimidad de 15 votos de los Ministros presentes.

En 1946 se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, integrada por el Secretario de Gobernación, la cual se integraba por un miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos de mayor relevancia, la cual en 1973 se convirtió en la Comisión Federal Electoral, principal antecesor del Instituto Federal Electoral, pero con la diferencia de que este nuevo organismo sí contemplaba a todos los partidos políticos registrados. Sin embargo, las elecciones en el país eran calificadas por la Cámara de Diputados en su calidad de colegio electoral.

En esta época, la transparencia en el país era algo completamente desconocido, ya que la doctrina judicial apenas comenzaba a esbozar los límites del derecho de petición, pues en la 6ª Época de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se interpretó lo que implicaba el "breve término" al que se refiere el artículo 8º constitucional debía entenderse referido al plazo de un año, respecto del cual la Segunda Sala del máximo tribunal de este país señaló que se refería en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse.

En 1977, se adicionó el artículo 6º de la Constitución Federal el derecho a la información en los siguientes términos: "el derecho a la información será garantizado por el Estado". En un principio, la SCJN no reconoció el derecho a la información como una "garantía individual", aunque, posteriormente, en el Caso Aguas Blancas (Estado de Guerrero) rectificó su criterio, reconociéndolo como una verdadera "garantía individual".

Paralelamente, en la materia electoral se instituyó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este procedía en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; sin

embargo, su resolución no tenía efectos vinculatorios. A este periodo se le conoce como contencioso político o de autocalificación.¹

Sin embargo, en 1986 se derogó el recurso de reclamación, y por primera vez se elevó a rango constitucional la obligación de contar con medios de impugnación electorales y con un tribunal de la materia; sin embargo, las resoluciones de éste podían ser modificadas por los Colegios Electorales. De esta forma, en 1987, nació el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal (TRICOEL) y posteriormente, en 1990 se crea el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), órgano jurisdiccional especializado en la materia. Este periodo se le conoce como contencioso mixto político y jurisdiccional.

Respecto de los derechos humanos, no existían muchas novedades, pues antes de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, era frecuente la actuación desorbitada e ilegal de servidores públicos, tanto federales como locales, sobre todo en materia de procuración de justicia. Si bien existía el juicio de amparo, como el mecanismo clásico de carácter jurisdiccional de los derechos humanos, particularmente el denominado amparo-libertad (semejante al *habeas corpus*), el mismo resultaba insuficiente para controlar los abusos y violaciones a los derechos humanos cometidos por las autoridades.

II. De los 90's a 2011

La segunda etapa de los procesos concurrentes de democratización se buscó crear y consolidar las instituciones que buscarán proteger los derechos humanos y garantizar su ejercicio, de manera que comenzara a permear al interior a las autoridades y entre la ciudadanía una cultura de respeto de los derechos humanos.

Para ello, en 1990, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), primeramente como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía funcional como una reacción institucional

¹ Cfr. OROZCO Henríquez, José de Jesús, *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*, Ed. Porrúa, México, 2006, p. 15.

para prevenir y controlar la actuación de las autoridades tanto federales como locales, particularmente de procuración de justicia. Posteriormente, en 1992, se convirtió en órgano constitucional autónomo.

Las facultades de la CNDH, se fortalecieron en 2011, con la reforma al artículo 102 de la Constitución, por lo que la CNDH puede realizar recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos, y que cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

De igual forma, hay que señalar que la CNDH está facultada para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo considere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del D.F. o las legislaturas de las entidades federativas.

Paralelamente, en 1990, como resultado de las reformas realizadas a la Constitución en materia electoral (derivadas del denominado "*el mayor fraude electoral en la historia del país*"), se ordenó la creación del Instituto Federal Electoral, el cual, al momento de su fundación, también estuvo presidido por el Secretario de Gobernación. Fue hasta la reforma constitucional de 1996, después de pasar por el período conocido como "ciudadanización y despartidización" del Instituto (1993-1996), que se le desligó por completo al Poder Ejecutivo, ya que el Gobierno Federal no debía ser juez y parte en los procesos electorales.

Con ello, concluyó el sistema de autocalificación de las elecciones, ya que se le atribuyó al Instituto Federal Electoral la tarea de efectuar el cómputo de la elección presidencial y al Tribunal Electoral de calificar dicha elección. Para ello, en 1996, se constituye el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como un organismo especializado del Poder Judicial Federal y órgano terminal en la materia, con ello, comienza la etapa del contencioso electoral plenamente jurisdiccional que hasta la fecha continúa.

La creación del TEPJF, mediante la trascendente reforma constitucional de 1996, significó el tránsito pleno de un sistema contencioso de carácter electoral (que prevaleció durante más de 175 años) a uno de carácter plenamente jurisdiccional, en el que los litigios se resuelven exclusivamente conforme a razones jurídicas.

Dicha reforma constitucional significó la creación de diversos mecanismos jurisdiccionales de tutela de los derechos humanos, específicamente de carácter político-electoral, como el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral.

Unos años más tarde comenzó la era de la transparencia y el acceso a la información pública en el país, para ello, en 2001, se presentaron dos propuestas de legislación sobre acceso a la información: la primera, formulada por el Ejecutivo Federal y la segunda, presentada por un grupo de legisladores de los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia (ahora Movimiento Ciudadano), sobre la base de un proyecto elaborado por la Comisión Técnica del "Grupo Oaxaca" (como lo denominó una periodista del *NYT*), el cual se aprobó en 2002, mediante el voto unánime de todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, dando con ello vida a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, ordenamiento legal reconocido internacionalmente como una de las leyes de vanguardia. No obstante, el "Grupo Oaxaca" ya advertía ciertos

problemas en la regulación legal: a) La necesidad de una reforma constitucional; b) La inclusión de otros sujetos obligados, como los partidos políticos, y c) La creación de un órgano garante del derecho de acceso a la información, denominado Instituto Nacional de Acceso a la Información.

Posteriormente, en 2007, un grupo de gobernadores redactó un documento llamado la "iniciativa Chihuahua" que impulsó una reforma constitucional en la materia a fin de establecer los principios y bases que rigen el derecho de acceso a la información pública gubernamental en todo el país.

La mejor manera de entender en su conjunto estos procesos concurrentes de democratización, es a través del decreto publicado el 10 de junio de 2011, en el que se reformó el artículo primero de la Constitución Federal, una reforma en materia de Derechos Humanos que constituye uno de los pilares del nuevo sistema de control general de la constitucionalidad y convencionalidad.

Este nuevo modelo se caracteriza primordialmente ya que el control de constitucionalidad pasa de ser de carácter "concentrado" a uno difuso en el que no sólo se busca el control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad. Los sucesos normativos que llevaron a la concreción de este destacado cambio en el paradigma jurídico y de derechos humanos del país son:²

1. Las cuatro sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que se condenó al Estado mexicano y se determinó que todos los jueces mexicanos deben ejercer un control de convencionalidad *ex officio* y dentro de sus respectivas competencias;³

² FERRER Mac-Gregor, Eduardo y SÁNCHEZ Gil, Rubén, *Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad*, México, CDHDF-SCJN-Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, pp. 14-15, así como GARCÍA Ramírez, Sergio y DEL TORO Huerta, Mauricio Iván, *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Decisiones y transformaciones*, México, UNAM-Ed. Porrúa, 2011, pp. 206-207.

³ Las cuatro sentencias en las que condenan al Estado mexicano son: (1) Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 23 de noviembre de 2009, (2) Caso Fernández Ortega y Otros vs. México, sentencia de 30 de agosto de 2010, (3) Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, sentencia de 31 de agosto de 2010, y (4) Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, sentencia de 26 de noviembre de 2010.

2. El decreto aprobado por el Poder Revisor de la Constitución, en virtud del cual se reformaron diversos artículos de la Constitución en materia de derechos humanos, particularmente el artículo 1º constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011;
3. El expediente varios 912/2010 resuelto por la SCJN para cumplir con la sentencia dictada por la CIDH en el Caso Radilla Pacheco,⁴ en el que, entre otros aspectos, se determinó expresamente que las sentencias de la Corte Interamericana en las que el Estado mexicano haya sido parte son obligatorias para el Poder Judicial "en sus términos", es decir, son vinculantes no solamente los puntos de resolución concretos de la sentencia sino la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia y la propia SCJN modificó su interpretación del artículo 133 constitucional.
4. El haber quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales tradicionales que impedían el control difuso de constitucionalidad a los jueces locales,⁵ a saber: las tesis jurisprudenciales P./J. 73/99 y P./J. 74/99, de rubros: "CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN". y "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LA AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN".
5. La SCJN determinó, por mayoría, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, entre otros aspectos, lo siguiente:⁶ a) las normas de derechos humanos de fuente internacional tienen rango constitucional; b) si la Constitución mexicana establece una *restricción expresa* a un derecho humano, se estará a lo que disponga la Constitución Federal, y c) todas las sentencias de la CIDH, aun cuando México no sea parte,

⁴ Véase: Cossío Díaz, José Ramón, *El caso Radilla. Estudio y documentos*, México, Porrúa, 2012.

⁵ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, 25 de octubre de 2011.

⁶ Consultar las versiones taquigráficas de las sesiones públicas correspondientes a los días 26, 27 y 29 de agosto, así como 2 y 3 de septiembre de 2013.

son vinculatorias para todos los jueces mexicanos, siempre que sean más favorables a la persona.

6. Lo anterior representa un reto para el TEPJF y demás órganos jurisdiccionales para interpretar en forma estricta las restricciones expresas a los derechos político-electorales de las ciudadanas y ciudadanos, incluso mediante una cuidadosa ponderación (como se hizo en los casos de suspensión de derechos).

El Tribunal Electoral, en cuanto órgano límite y especializado del Poder Judicial de la Federación, tiene conferido un régimen constitucional específico, denominado de "control por disposición constitucional específica" (a raíz del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007).⁷ Así, ha emergido un nuevo modelo general de control que se puede considerar de carácter mixto, ya que si bien contiene rasgos de naturaleza difusa, conserva ciertos elementos de carácter concentrado, tal como lo señaló la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁸ Lo anterior de conformidad con la tesis sustentada por el Tribunal Pleno de rubro: "SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO".

A partir de dichas reformas y cambios, se han realizado diversos ajustes normativos que buscan consolidar este nuevo marco jurídico conformado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales en los que México es parte, entre estas reformas se encuentra la de transparencia, que fue publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, y respecto de la cual destaco los siguientes aspectos que constituyen lo más destacado de las modificaciones constitucionales:

⁷ *Op. cit.*, nota 2, p. 14. // Véase Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Varios 912/2010, 14 de julio de 2011, párr. 36.

⁸ Ídem, (Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

- Explicita quienes son los sujetos obligados y los vincula al principio de máxima publicidad respecto de la información en su poder.
- Incorpora a los órganos de transparencia de manera expresa en la Constitución General de la República.
- Fortalece los órganos encargados de tutelar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.
- Crea un organismo autónomo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, el cual coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la capacitación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica.
- El organismo garante federal se constituye como un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado (integrado por 7 comisionados), con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna;
- Sus resoluciones serán vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la SCJN, solo en el caso de que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia;
- Dicho organismo está legitimado para promover controversias constitucionales, y
- Se establece la obligación del Congreso de la Unión de expedir la ley general del artículo 6º constitucional de un año.

III. A manera de conclusión

En mi concepto, el desarrollo democrático del país no se puede entender sin la concurrencia de los tres procesos de democratización que he descrito. El reconocimiento de los derechos humanos, junto con la búsqueda por garantizar su ejercicio que es obligación de todas las autoridades mexicanas, así como el constante perfeccionamiento del sistema electoral mexicano a

fin de garantizar certeza y equidad en los procesos electorales, y la reciente pero incesante lucha por la transparencia en el ejercicio de atribuciones y manejo de recursos públicos por parte de autoridades y servidores públicos son fundamentales para entender y concebir al Estado mexicano hoy en día.

La realidad mexicana actual es muy distinta a la de hace 10, 20 o 50 años, pues a pesar de que aún existe camino por recorrer en la consolidación de la democracia mexicana y de un ejercicio pleno de derechos fundamentales, no podemos negar que la ciudadanía hoy goza de una mayor libertad para el ejercicio de sus derechos, lo cual se refleja no sólo en la pluralidad de opiniones y pensamientos que todos los días se manifiestan en el país, sino en la realización de elecciones plurales y competidas que han permitido la alternancia de gobiernos en más de una ocasión, así como en una mayor exigencia a las autoridades respecto del desempeño de sus funciones, gracias al escrutinio público que hoy es posible a través del acceso a la información y la transparencia a la que están obligadas.

IV. Fuentes de Consulta

Bibliográficas

COSSÍO Díaz, José Ramón, *El caso Radilla. Estudio y documentos*, México, Porrúa, 2012.

FERRER Mac-Gregor, Eduardo y SÁNCHEZ Gil, Rubén, *Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad*, México, CDHDF-SCJN-Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013.

GARCÍA Ramírez, Sergio y DEL TORO Huerta, Mauricio Iván, *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Decisiones y transformaciones*, México, UNAM-Ed. Porrúa, 2011.

OROZCO Henríquez, José de Jesús, *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*, Ed. Porrúa, México, 2006.

Jurisccionales

Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 23 de noviembre de 2009.

Caso Fernández Ortega y Otros vs. México, sentencia de 30 de agosto de 2010.

Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, sentencia de 31 de agosto de 2010.

Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, sentencia de 26 de noviembre de 2010.

Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, 25 de octubre de 2011.

Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Varios 912/2010, 14 de julio de 2011, párr. 36.

Sesiones públicas correspondientes a los días 26, 27 y 29 de agosto, así como 2 y 3 de septiembre de 2013.

