

OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 91  
31 mayo 2019  
Original: español

**INFORME No. 82/19**  
**PETICIÓN 342-09**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

FLORENCIA HERNÁNDEZ ROMERO Y OTROS  
MÉXICO

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 31 de mayo de 2019.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 82/19. Admisibilidad. Florencia Hernández Romero y Otros.  
México. 31 de mayo de 2019.



## I. DATOS DE LA PETICIÓN

<b>Parte peticionaria:</b>	José Barragán Barragán, Asdrúbal Aguiar-Aranguren
<b>Presunta víctima:</b>	Florencia Hernández Romero y Otros <sup>1</sup>
<b>Estado denunciado:</b>	México <sup>2</sup>
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 3 (reconocimiento de la personalidad jurídica), 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 16 (libertad de asociación), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>3</sup> en relación con sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) y artículo 8.1 (derechos sindicales) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. <sup>4</sup>

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>5</sup>

<b>Presentación de la petición:</b>	24 de marzo de 2009
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	4 de abril de 2014
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	17 de junio de 2014
<b>Observaciones adicionales de la parte peticionaria:</b>	10 de octubre de 2014 y 31 de agosto de 2015
<b>Observaciones adicionales del Estado:</b>	22 de abril de 2015

## III. COMPETENCIA

<b>Competencia <i>Ratione personae</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione loci</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione temporis</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione materiae</i>:</b>	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 24 de marzo de 1981) y Protocolo de San Salvador (depósito del instrumento de ratificación realizado el 16 de abril de 1996)

## IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

<b>Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:</b>	No
--	----

<sup>1</sup> La petición se refiere a 11 víctimas las que se individualizan mediante documento anexo

<sup>2</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Joel Hernández García, de nacionalidad Mexicana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

<sup>3</sup> En adelante “la Convención Americana” o “la Convención”.

<sup>4</sup> En adelante “el Protocolo de San Salvador”

<sup>5</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 16 (libertad de asociación), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno); y artículo 8.1 (derechos sindicales) del Protocolo de San Salvador.
<b>Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:</b>	Sí, 1 de octubre de 2008
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	Sí, 24 de marzo de 2009

## V. HECHOS ALEGADOS

1. La parte peticionaria denuncia presuntas violaciones a los derechos humanos de once personas que pertenecieron a la agrupación política nacional “Rumbo a la Democracia” (en adelante “la agrupación”) producto del rechazo de la solicitud presentada por ésta para su registro como partido político.

2. Señala que la agrupación obtuvo su registro como agrupación política nacional el 12 de mayo de 2005 y que el 21 de diciembre de 2006 ésta aprobó en asamblea nacional extraordinaria modificar sus estatutos e iniciar el proceso para solicitar su registro como partido político nacional. Indica que el 29 de enero de 2007 la agrupación notificó formalmente su intención de convertirse en partido político al Instituto Federal Electoral (en adelante “el IFE”), quien el 20 de febrero de 2007 comunicó que se daba por iniciado el plazo improrrogable para que la agrupación diera cumplimiento a los requisitos legales para su registro como partido.

3. Alega que entre el 12 de mayo y 9 de diciembre de 2007 se realizaron 273 asambleas distritales en las que las presuntas víctimas y otras personas se afiliaron individual y voluntariamente al proyecto de partido, dieron su aprobación a los documentos básicos de constitución del partido, y eligieron a sus representantes para una Asamblea Nacional Constitutiva, la que se celebró el 15 de diciembre de 2007. Indica que tanto las asambleas distritales como la nacional constitutiva contaron con la asistencia de federatarios del IFE quienes verificaron la realización válida y regular de las asambleas y que estas cumplieron con los requisitos legales<sup>6</sup>. Señala que, luego de cumplidos los pasos exigidos por IFE, la agrupación solicitó a éste su registro como partido político nacional el 28 de enero de 2008. Indica que la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE presentó un informe sin observaciones al expediente presentado por la agrupación, por lo que el Consejo General del IFE emplazó a la Comisión Examinadora de la documentación y declaró abierto un plazo de ciento veinte días para que se resolviera la solicitud de registro.

4. Señala que la Comisión Examinadora identificó que en ocho de las asambleas distritales celebradas por la agrupación se reportaban incidentes relacionados con la presunta oferta de despensas o materiales de construcción a quienes asistían a las asambleas. Por esta razón, la Junta General Ejecutiva del IFE ordenó un proceso administrativo sancionador, el que terminó siendo desestimado por la Comisión Examinadora en base a que los incidentes no habían sido presenciadas ni constatadas por los funcionarios del IFE. Aduce que, en estas condiciones, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos preparó un proyecto de resolución del Consejo General en el que se concluía procedente el otorgamiento a la agrupación de su registro como partido político nacional.

5. El 27 de junio de 2008 el Consejo General del IFE emitió resolución determinando la improcedencia del registro como partido político de la agrupación con base en que el presidente<sup>7</sup> y el secretario general de la agrupación eran a la vez el secretario general y secretario general sustituto de dos

<sup>6</sup> En el caso de las asambleas distritales, la parte peticionaria indica que se hizo constar la realización válida y regular de 241 de las 273 asambleas realizadas.

<sup>7</sup> Las presuntas víctimas Rodolfo Bastida Marín.

organizaciones sindicales. El Consejo concluyó que esto violentaba el artículo 41 de la Constitución Mexicana, la cual había sido reformada el 13 de noviembre de 2007, el cual prohibía cualquier forma de afiliación corporativa y la intervención de organizaciones gremiales en el proceso de formación de partidos.<sup>8</sup> La decisión resaltó que los dos dirigentes sindicales habían sido quienes presentaron toda la documentación en nombre de la organización y que estos debieron separarse de sus cargos en las organizaciones sindicales tan pronto entro en vigencia la reforma constitucional.

6. Señala que el 8 de julio de 2008 los representantes legales de la agrupación y varios de sus delegados, entre ellos las presuntas víctimas, ejercieron distintos recursos<sup>9</sup> contra la decisión del Consejo General del IFE. Indica que el 31 de julio de 2008 la Sala Superior del Tribunal Electoral emitió sentencia desechando los recursos excepto por el interpuesto por los representantes legales de la agrupación, considerando que el resto de los recurrentes no contaban con legitimación para accionar directamente. Sin embargo, revocó la decisión del Consejo concluyendo que éste había incurrido en un error al presumir la intervención sindical en base a que tres personas fueran a la vez dirigentes de sindicatos y de la agrupación, sin prueba de que los dirigentes hubiesen ejercido presiones sobre los miembros de los sindicatos o que recursos de los sindicatos se hubiesen utilizado en el proceso de constitución del partido. Luego, el 14 de agosto de 2008 el Consejo General del IFE emitió decisión negando nuevamente el registro con fundamento en que se había verificado que 17.97% de los afiliados de un sindicato y 9.05% de los del otro se habían afiliado a la agrupación, comprobándose así la intervención gremial. El 25 de agosto de 2008 los representantes legales de la agrupación, así como varias de las personas afiliadas a ésta, presentaron contra esta decisión juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano. El 1 de octubre de 2008 el Tribunal Electoral nuevamente rechazó de plano los recursos, excepto el interpuesto por los representantes legales. Tras examinar el fondo confirmó la decisión del Consejo concluyendo que esta estaba debidamente fundamentada en la “acreditación de diversos actos concretos de dirigentes y agremiados de dos sindicatos” y en la comprobación de la utilización de patrimonio sindical en el proceso de constitución del partido.

7. La parte peticionaria alega que las decisiones del Consejo General del IFE y la Sala Superior del Tribunal Electoral resultaron violatorias de sus derechos humanos, entre otras razones porque 1) Se aplicó retroactivamente una prohibición introducida en reforma constitucional cuando la mayor parte del proceso de formación se llevó acabo, siguiendo las instrucciones del IFE, antes de que esta entrara en vigor, resaltando que las reformas al Código Electoral que definieron la forma cierta en que esta prohibición sería aplicada entraron en vigor apenas días antes de presentada la solicitud final de registro y no se habían concretado al momento de celebrarse la asamblea nacional constitutiva; (2) desproporcionadamente se restringió con base en una supuesta injerencia sindical el derecho de asociarse con fines políticos a todos los integrantes de la agrupación, cuando sólo se verificó que el 0.005% de los afiliados a ésta pertenecieran a algún sindicato<sup>10</sup>; 3) La decisión final del Consejo Electoral del IFE se dictó en base a pruebas recabadas directamente por esta autoridad sin que se le diera a las presuntas víctimas pudieran ser oídas, controvertir estas pruebas, o presentar las que pudieran favorecerles, siendo esto luego avalado por el Tribunal Electoral; 4) El Consejo Electoral del IFE emitió su segunda decisión en un término sorpresivamente corto de catorce días, vulnerando el derecho a la defensa de los solicitantes; 5) la legislación electoral es violatoria de los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica y la protección judicial al negar a los afiliados de la iniciativa partidaria la capacidad para interponer directamente el recurso para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano<sup>11</sup>; 6) se vulneró el derecho a la libertad sindical e igualdad ante la ley de dos de las presuntas víctimas al negárseles la posibilidad de coadyuvar a la formación de un partido político

<sup>8</sup> El Consejo consideró que la prohibición de retroactividad de las leyes contenida en el artículo 14 de la Constitución no era aplicable a la Constitución misma o sus reformas.

<sup>9</sup> Apelación y juicios varios para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano.

<sup>10</sup> En específico, las presuntas víctimas Florencia Hernández Romero, Alejandro Flores Borjas, Eduardo Alías Carrizales Hernández, Lya Mayte Romo, Bernardo Yasser Eluani Pérez, Carlos Caramillo Arcos, Estela Moctezuma Tirado, Manuel Filiberto Lopez Rosas e Hilario Garces Cruz manifiestan no haber participado a sindicato alguno.

<sup>11</sup> La parte peticionario considera que este desconocimiento de la capacidad individual es contradictoria con el fin de garantizar la libertad individual en el proceso de afiliación que supuestamente justifica la prohibición de participación sindical en el proceso de formación de partidos.

por su pertenencia a un sindicato<sup>12</sup>; 7) la decisión podría impactar negativamente sobre el desarrollo en general de la actividad sindical en México pues disuade a las personas que deseen desarrollar una carrera política de afiliarse a un sindicato y a los partidos políticos en formación de incorporar a líderes sindicales en sus iniciativas; 8) las decisiones valoraron los aportes económicos realizados a la agrupación por algunos integrantes de los sindicatos como indicio de injerencia sindical, cuando estos aportes fueron de naturaleza personal y no se demostró que se hubiesen utilizado fondos o bienes de algún sindicato; y 9) se presumió la injerencia sindical y la afiliación colectiva sin mayor prueba que el que algunos directivos de la agrupación también fueran dirigentes sindicales y que un porcentaje pequeño de los afiliados a los sindicatos se afiliaran también a la agrupación.

8. El Estado, por su parte, solicita que la petición sea inadmitida con fundamento en el artículo 47 de la Convención Americana. Considera que la parte peticionaria atenta contra la naturaleza subsidiaria de la Comisión al pretender que esta actúe como una cuarta instancia para que revise las actuaciones de las autoridades jurisdiccionales domésticas, así como que ésta realice una nueva valoración de la prueba y el derecho interno para lo que carece de competencia. Resalta que el derecho a la protección judicial de las presuntas víctimas se vio satisfecho porque estas tuvieron acceso a un recurso sencillo rápido y efectivo para la protección de sus derechos en la forma del juicio para la protección de los derechos políticos.

9. Señala que las acciones del Estado no han incidido sobre la constitución, estructura o accionar de los sindicatos y que la legislación del Estado no prohíbe la participación en partidos políticos de quienes pertenezcan a un sindicato. Alega que la negativa de registro como partido político no estuvo basada en la condición de las presuntas víctimas como dirigentes sindicales, sino en el hecho de que éstas hayan utilizado su posición de liderazgo y los recursos de asociaciones sindicales con el fin de afiliar miembros al partido político que pretendían registrar. Señala que la prohibición de injerencia sindical y afiliación colectiva en el proceso de formación de partidos cumple con el requisito de legalidad al estar recogida en la constitución y la legislación electoral vigente, que persigue el fin legítimo de garantizar la afiliación libre e individual de las personas a un partido, que es necesaria en el contexto histórico y político del país en el que ya se habían evidenciado casos en que organizaciones sindicales afiliaban coaccionaban a sus miembros para apoyar o construir partidos políticos, y que es proporcional porque sólo afecta la constitución de partidos políticos pero no restringe los derechos de asociación o participación política en otras modalidades de su ejercicio. Resalta que el artículo 23 de la Convención Americana obliga a los Estados a garantizar a las personas el libre y pleno ejercicio de sus derechos políticos<sup>13</sup> y que el artículo 16 de la misma reconoce que la libertad de asociación puede ser restringida para proteger “los derechos y libertades de los demás”.

10. El Estado alega que la prohibición de retroactividad contemplada en el artículo 9 de la Convención Americana aplica para casos que impliquen el ejercicio del poder punitivo del Estado, no así al proceso de solicitud de registro como partido político que es un proceso administrativo de carácter no sancionatorio. Agrega que en todo caso no hubo aplicación retroactiva de la norma porque el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008 fueron publicadas las reformas a la constitución y a la legislación electoral mientras que fue el 28 de enero de 2008 que la agrupación solicitó su registro formal como partido político. También señala que la Constitución Mexicana ya establecía con anterioridad la obligatoriedad de que la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos se realice en forma libre e individual y que la reforma de 2007 sólo reglamentó esa disposición a un supuesto específico.

11. Indica que la jurisprudencia de la Corte interamericana ha reconocido que los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad para los recursos internos, por lo que el que la legislación exija que quienes consideren que se les haya negado indebidamente el registro de un partido político accionen a través de los representantes legales de la organización, y el que se hayan rechazado los recursos que no cumplieron con este requisito, no constituye vulneración a los derechos humanos. También señala que el procedimiento administrativo en el que el IFE negó el registro no es un

<sup>12</sup> Rodolfo Bastida Marín y Enrique Suárez Cuahtencos

<sup>13</sup> El Estado señala que la existencia de esta obligación fue reconocida por la Corte Interamericana en el caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párr. 161.

proceso en que se dirima controversia entre las partes o del cual derive una sanción punitiva, por lo que no le es aplicable el principio de contradictorio. Agrega que las presuntas víctimas tuvieron la oportunidad de controvertir la valoración de las pruebas en el proceso ante el Tribunal Electoral.

12. Señala que la decisión se adoptó tras un análisis integral de los derechos en juego y las pruebas disponibles, resaltando que se verificó que: 1) las tres personas que representaron a la agrupación durante todo el trámite de registro detentaban cargos de máxima dirigencia en organizaciones sindicales; 2) estas personas llevaron a cabo un “programa de afiliación” para la agrupación; 3) otras personas con diversos cargos sindicales intervinieron en las asambleas distritales de la agrupación; 4) se realizó un acto de comodato en que intervino como comodante el Coordinador Estatal del Consejo Político de uno de los sindicatos; 5) existió aportación que al menos indiciariamente pudo corresponder a patrimonio sindical.

## **VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN**

13. La parte peticionaria ha indicado que la decisión emitida por el Tribunal Electoral el 1 de octubre de 2008, la que les fue notificada el 8 de octubre de 2008, constituye una decisión definitiva. Toda vez que el Estado no ha indicado que existan recursos adicionales que deban ser agotados a nivel doméstico y que la petición fue presentada el 24 de marzo de 2009, la Comisión estima que la misma cumple con los requisitos de agotamiento de los recursos internos y presentación dentro de plazo conforme al artículo 46.1 de la Convención Americana.

## **VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS**

14. La Comisión observa que la parte peticionaria ha expuesto diversas razones por las que considera que el Estado vulneró los derechos humanos mediante la denegatoria, en supuesta desatención de los principios de proporcionalidad y debido proceso, de la solicitud de registro como partido político de la agrupación Rumbo a la Democracia; la aplicación de normativa constitucional y electoral que entró en vigencia mientras la agrupación se encontraba desarrollando los pasos requeridos para formalizar su solicitud de registro como partido político; y el rechazo de plano de los recursos presentados por algunas de las presuntas víctimas actuando de manera individual. La Comisión considera que los argumentos planteados por los peticionarios no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo pues lo planteado pudiera caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y retroactividad), 16 (libertad de asociación), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (obligación de adoptar disposiciones de derecho interno), así como al artículo 8.1. (derechos sindicales) del Protocolo de San Salvador.

15. En cuanto a las alegadas vulneraciones al artículo 3 (reconocimiento de la personalidad jurídica), la Comisión observa que la parte peticionaria no ha ofrecido alegatos o sustento suficiente que permita considerar *prima facie* su posible violación.

16. Por último, respecto al alegato del Estado referente a que los peticionarios solicitan que la Comisión actúe como una cuarta instancia, la Comisión observa que al admitir esta petición no pretende suplantar la competencia de las autoridades domésticas. Sino que analizará en la etapa de fondo de la presente petición, si las decisiones y medidas adoptadas a nivel interno cumplieron con las garantías de la Convención Americana.

## **VIII. DECISIÓN**

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 9, 16, 23, 24, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1. y 2 y el artículo 8.1 del Protocolo de San Salvador ;

2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con el artículo 3 de la Convención Americana; y

3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 31 días del mes de mayo de 2019. (Firmado): Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Presidenta; Antonia Urrejola Noguera, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Francisco José Eguiguren Praeli, Luis Ernesto Vargas Silva y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.

### Presuntas Víctimas

1. Florencia Hernandez Romero
2. Alejandro Flores Borjas
3. Eduardo Elías Carrizales Hernández
4. Lya Mayte Romo
5. Bernardo Yasser Eluani Perez
6. Carlos Caramillo Arcos
7. Estela Moctezuma Tirado
8. Manuel Filiberto Lopez Rosas
9. Hilario Garces Cruz
10. Rodolfo Bastida Marín
11. Enrique Suárez Cuauhtencos