

## II. EL DERECHO A PARTICIPAR DIRECTAMENTE EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS

El derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos está expresamente reconocido como un derecho político en diversos instrumentos del Derecho Interamericano;

- <sup>4</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, adoptado el 17 de noviembre de 1988, entrada en vigor el 16 de noviembre del 1999.
- <sup>5</sup> Protocolo de San Salvador, cit., artículo 11.
- <sup>6</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Es-

pecializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio 1978.

los derechos políticos, en opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el caso *Castañeda Gutman vs. México*,

[...] son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático.<sup>7</sup>

A su vez, en el párrafo 143 de la misma sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisa que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención”.<sup>8</sup>

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos se encuentra en el artículo 23, que determina lo siguiente:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
  - a) de participar en la dirección de 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,

---

<sup>7</sup> Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 140.

<sup>8</sup> Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. México*, cit., párr. 143.

idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.<sup>9</sup>

Asimismo, después de celebrarse diversas Cumbres de las Américas en las cuales se reafirma la importancia de la participación en los asuntos de interés público,<sup>10</sup> la Carta Democrática Interamericana<sup>11</sup> reconoce el derecho a la participación directa estableciendo que

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.<sup>12</sup>

Tradicionalmente, el análisis y el desarrollo de los derechos políticos se ha limitado principalmente al derecho de sufragio activo y pasivo, y en el derecho a acceder a las funciones públicas de su país sin discriminación. Sin embargo, el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos siempre ha sido incluido en los principales tratados de derechos humanos como una de las formas para ejercer los derechos políticos;<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, cit., artículo 23.

<sup>10</sup> Véase la Declaración de Principios suscrita por los jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Primera Cumbre de las Américas, Miami, Florida, 9 al 11 de diciembre de 1994, o la Declaración de Principios suscrita por los jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Chile, 18 al 19 de abril de 1998.

<sup>11</sup> Carta Democrática Interamericana, aprobada en la Primera Sesión Plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

<sup>12</sup> Carta Democrática Interamericana, cit., artículo 6.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual establece que

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) 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; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Como se puede notar, la redacción de ese artículo es muy parecida al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha sido adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aclarado que el sistema de sufragio activo y pasivo es "uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política",<sup>14</sup> mientras

[...] la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.<sup>15</sup>

### a. Relevancia del derecho

Recientemente, el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos ha tenido un amplio desarrollo en el Derecho Internacional, ya que fue incorporado a diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que tienen como principal objetivo la protección de grupos en condición especial de vulnerabilidad; es el caso de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,<sup>16</sup> la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos

<sup>14</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 147.

<sup>15</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 146.

<sup>16</sup> Artículos 7 y 14 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su Resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981, los cuales determinan que

Artículo 7: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: [...] b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país [...]

Artículo 14, fracción 2: Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles.

de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares,<sup>17</sup> el Convenio 169-Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>18</sup>

De esta forma, la participación directa de los ciudadanos en los asuntos de interés público está tomando un papel protagónico en el ejercicio de derechos políticos y por lo tanto en el fortalecimiento de la democracia; de hecho, Bobbio, en 1986, refiriéndose a la ampliación del proceso democrático, advertía sobre la necesidad de aumentar los espacios donde los ciudadanos pudieran participar directamente en la toma de decisiones.<sup>19</sup>

Últimamente la doctrina ha enfatizado la importancia de la democracia participativa frente a la democracia electoral, afirmando que

[...] la teoría democrática convencional no admite el conflicto social dentro de su propio marco y restringe el concepto de política a la lucha por el poder entendido como el logro de la autorización y la representación a través de las elecciones. En contraste, la democracia participativa tiene otra visión cuyo fundamento es la ampliación del concepto de política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos de lo que se deriva una noción de democracia como un sistema articulado de instancia de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Artículo 26 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990, el cual establece que

Los Estados Partes reconocerán el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares a: a) Participar en las reuniones y actividades de los sindicatos o de cualesquiera otras asociaciones establecidas conforme a la ley, con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente.

<sup>18</sup> Convenio 169 —Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes—, Organización Internacional del Trabajo, adoptado en 1989, entrada en vigor el 5 septiembre de 1991. Uno de los ejes fundamentales del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es la participación de los pueblos indígenas en la aplicación de las disposiciones normativas y administrativas.

<sup>19</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, pp. 14-31.

<sup>20</sup> Evelina Dagnino *et al.*, “Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en Evelina Dagnino *et al.*, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, pp. 15-28.

Carlos Nino, célebre jurista argentino, insta a generar unidades políticas lo suficientemente pequeñas para hacer posible un proceso de discusión cara a cara y de decisión colectiva acerca de temas de interés público de competencia local, recordando que en Estados Unidos y Suiza existen centenares de ejemplos en ese sentido.<sup>21</sup> Asimismo, diversos autores han identificado en la participación directa de los ciudadanos una de las herramientas más eficaces para combatir la corrupción y poner en marcha aquellos mecanismos obligatorios de rendición de cuentas que sirven para verificar y monitorear el accionar de los funcionarios públicos.<sup>22</sup> Sin embargo, todavía la Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha podido establecer una clara y autónoma jurisprudencia sobre el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, puesto que en aquellas ocasiones donde ha reconocido la violación al artículo 23 se encontraba frente a casos íntimamente ligados con el derecho al sufragio activo y pasivo,<sup>23</sup> en los cuales la violación al derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos se limitaba principalmente al perjuicio sufrido por las víctimas de no poder cumplir con su función pública.<sup>24</sup> Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido mecanismos de participación directa a partir del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas (artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos).<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Carlos Nino, “La implementación de la democracia deliberativa”, en Carlos Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, pp. 202-254.

<sup>22</sup> Consejo Internacional de Políticas en Derechos Humanos, “Sobre las tensiones entre las prácticas de combate contra la corrupción y de derechos humanos”, en *Consejo Internacional de Políticas en Derechos Humanos, Integrando los Derechos Humanos en la Agenda Anticorrupción: retos, posibilidades y oportunidades*, pp. 69-77. Véase también John M. Ackerman, *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, pp. 15-21, el cual muestra la necesidad de rendición social de cuenta a través de mecanismos de alarmas al fuego surgidos desde la ciudadanía.

<sup>23</sup> Corte IDH. Caso Yatama *vs.* Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, Corte IDH. Caso Castañeda Gutman *vs.* México, cit.

<sup>24</sup> Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros *vs.* Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212; Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas *vs.* Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213.

<sup>25</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni *vs.* Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79;

## b. Contenido del derecho y obligaciones del Estado

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos todavía no define con precisión el contenido del derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos y, consecuentemente, las obligaciones específicas del Estado. De hecho, es un derecho en rápida y reciente evolución, que para ser garantizado presupone la existencia de una gama de mecanismos que permitan la participación directa,<sup>26</sup> que se pueden diferenciar dependiendo de las temáticas y de los diversos factores contextuales, como el nivel tecnológico de cada país<sup>27</sup> o los rasgos culturales y sociales de cada población.<sup>28</sup>

Como se mencionaba, la jurisprudencia interamericana no ha tenido oportunidad de analizar de manera autónoma el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos; sin embargo, en el acervo normativo y en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se observan elementos de todos los derechos políticos que conforman el núcleo mínimo también del derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos; al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala:

la Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo

---

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya *vs.* Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146; Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172; Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia del 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

<sup>26</sup> Por ejemplo, desde 2009, en la ciudad de México se está implementando el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, que es un mecanismo único en el mundo de participación directa de ciudadanos y organizaciones civiles para el establecimiento, implementación y monitoreo de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

<sup>27</sup> Evidentemente en un país altamente tecnológico será más fácil implementar mecanismos de participación directa que utilicen computadoras.

<sup>28</sup> Los mecanismos de participación directa presentes en las comunidades indígenas mexicanas (asambleas comunitarias) son muy diferentes respecto a los mecanismos de participación existentes en la ciudad de México.

a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.<sup>29</sup>

### 1. Alcance subjetivo

En el Sistema Interamericano, alineado a lo establecido en el Sistema Universal de Derechos Humanos, tanto el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos como los demás derechos políticos son una prerrogativa de los ciudadanos, a diferencia de otros derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que se garantizan a todas las personas dentro del territorio sujeto a la jurisdicción del Estado.

Esta limitación del alcance subjetivo de todos los derechos políticos es consecuencia del concepto clásico de la teoría del Estado<sup>30</sup> por la cual sólo los ciudadanos pueden participar en la vida pública y política, debido a que son aquellos quienes conforman el pueblo, uno de los elementos constitutivos del Estado; no obstante, fenómenos modernos como la migración<sup>31</sup> han puesto en crisis este concepto, puesto que nuevas personas, que legalmente no son ciudadanos, viven en un lugar distinto a donde nacieron, y se desarrollan en todos los ámbitos a la par que los nacionales, sin tener acceso a la toma de decisiones. Por lo tanto, no sorprende que algunos autores modernos hayan manifestado la necesidad de reconsiderar el alcance subjetivo de los derechos políticos,<sup>32</sup> instando a la ampliación del reconocimiento de los derechos políticos a todas las personas, ciudada-

<sup>29</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 166.

<sup>30</sup> Véase Ernesto Aldo Isuani, “Tres enfoques sobre el concepto de Estado”, disponible en: <http://www.aldoisuani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-Enfoques-sobre-el-concepto-de-Estado11.pdf>, 30 de julio de 2012.

<sup>31</sup> Véase María Jesús Criado, “Derechos ciudadanos y migración en perspectiva comparada. Tendencias y cambios recientes”, *Revista Migraciones Internacionales*, vol. 4, núm. 4, pp. 173-208, disponible en: <http://www2.colef.mx/migracionesinternacionales/revistas/MI15/n15-173-208.pdf>, 30 de julio de 2012.

<sup>32</sup> Mónica Méndez Lago, “Los derechos políticos de los inmigrantes”, en Andrés Pedreño Cánovas y Manuel Hernández Pedreño, coords., *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*, disponible en: <http://www.um.es/campusdigital/Libros/textoCompleto/la%20condicion%20inmigrante/LA%20CONDICION%20INMIGRANTE%20cap6.pdf>, 30 de julio de 2012.

nos y migrantes, que residen en el territorio bajo la jurisdicción del Estado.<sup>33</sup>

Ante esto, algunos Estados han empezado a reformar su propio ordenamiento para garantizar algunos derechos de ciudadanía a quienes residen en diferente país al de nacimiento. En Europa se ha otorgado el derecho de voto y de ser elegido en elecciones municipales a todos los residentes extranjeros que tengan nacionalidad de un país miembro de la Unión Europea.<sup>34</sup> No obstante, en América Latina, haciendo valer la facultad del Estado de reglamentar las modalidades para su ejercicio,<sup>35</sup> muchos Estados ponen en sus ordenamientos jurídicos diversas restricciones al ejercicio de los derechos políticos de cualquier residente extranjero en el territorio bajo su jurisdicción;<sup>36</sup> sin embargo, es importante subrayar que actualmente los órganos interamericanos no han reconocido explícitamente la extensión del alcance subjetivo del derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, limitándolo, como todos los derechos políticos, solamente a los ciudadanos de un Estado.

---

<sup>33</sup> Se hace un diagnóstico de las modernas teorías del Estado y de las legislaciones existentes en diversos países del mundo en Fátima Rostro Hernández y José de Jesús Soriano Flores, *Derechos políticos de los migrantes*, disponible en: [http://www.congreso-gob.mx/uploads/contenido\\_estudio/archivo/61/54.pdf](http://www.congreso-gob.mx/uploads/contenido_estudio/archivo/61/54.pdf), 30 de julio de 2012.

<sup>34</sup> Directiva 94/80/CE del Consejo de la Unión Europea del 19 de diciembre de 1994 por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, OJ L368, 31/12/1994, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1994L0080:20070101:ES:PDF>, 30 de julio de 2012.

<sup>35</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 166.

<sup>36</sup> Ejemplo paradigmático es el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recita que “los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”, determinando la facultad del Estado para expulsar al extranjero, aunque residente, mediante un procedimiento administrativo. Se recuerda que hasta junio de 2011 el extranjero podía ser expulsado sin garantizar su garantía de audiencia. (A ese respecto véase CIDH, Informe 49/99, Caso 11.610, Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz vs. México, 13 de abril de 1999.)

## 2. *Requisitos para el ejercicio del derecho*

El derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, al igual que los otros derechos políticos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son derechos que no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, ya que, por su misma naturaleza, son inoperantes si no tienen toda una detallada regulación normativa y sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman.<sup>37</sup> Por lo tanto, el Estado no sólo tiene la obligación general de respetar y garantizar el goce de los derechos, sino que, en opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos impone

al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención).<sup>38</sup>

Esta obligación positiva consiste en el deber de diseñar un sistema institucional que permita el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, por lo que deben existir modalidades para el ejercicio del derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos. A su vez, el Estado tiene la obligación positiva de crear espacios de participación directa y de garantizar su operación y su eficacia; es decir, el Estado tiene la obligación de adoptar todas aquellas medidas necesarias para constituir el aparato institucional, económico y humano que permita el ejercicio del derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos en los mecanismos de participación directa establecidos.

El artículo 23 no solamente habla de derechos, sino que hace referencia a las oportunidades que deben tener los ciuda-

<sup>37</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 159.

<sup>38</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párrs. 156 y 157.

danos en relación con sus derechos políticos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado este fragmento del artículo estableciendo que los Estados deben garantizar las oportunidades, a través de medidas jurídicas y procedimientos adecuados para que todos los ciudadanos tengan la facultad real de ejercer sus derechos políticos. En palabras del Tribunal Interamericano: "es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación".<sup>39</sup>

Asimismo, se señaló en un peritaje ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

[...] esta obligación del Estado Parte de la Convención de garantizar a través de medidas jurídico positivas la oportunidad real y efectiva de ejercer los derechos políticos constituye una consecuencia del artículo 1.1 de la Convención Americana que establece el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción, como asimismo, de la obligación general emanada del artículo 2 de la Convención, de adoptar medidas en el derecho interno para efectivizar los derechos, si ellos no están suficientemente garantizados, a través de "medidas legislativas o de otro carácter", que en el plano jurídico van desde la reforma constitucional a la adopción de medidas legislativas y administrativas, como asimismo involucra a todos los órganos del Estado dentro de su respectiva esfera de competencias, de lo contrario, el Estado Parte incurre en violación del derecho internacional en materia de derechos humanos, asumiendo su responsabilidad internacional.<sup>40</sup>

De igual manera, esas modalidades deben cumplir con los principios de legalidad, no discriminación, racionalidad y proporcionalidad;<sup>41</sup> es decir, en tanto los Estados tengan la facultad

<sup>39</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 145.

<sup>40</sup> Humberto Nogueira Alcalá, "Informe pericial Caso López Mendoza vs. Venezuela", *Estudios Constitucionales*, vol. 9, núm. 1, disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002011000100012&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002011000100012&script=sci_arttext), 30 de julio de 2012.

<sup>41</sup> Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua, cit., párrs. 206 y 207.

de regular el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, esta potestad no es discrecional, sino que está limitada por el Derecho Internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforman la regulación en ilegítima y contraria a los estándares interamericanos.<sup>42</sup>

En este orden de ideas, el principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa y clara,<sup>43</sup> mediante una ley, cuáles son los mecanismos de participación directa, el alcance y competencia de esos mecanismos, y los requisitos eventuales para que los ciudadanos puedan participar.

Por su parte, el inciso 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la ley que reglamenta el ejercicio de los derechos políticos, entre los que está el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, pueda limitar el acceso a los mecanismos de participación directa exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal;<sup>44</sup> sin embargo, si se analiza este inciso en relación con el principio de no discriminación, establecido en el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es evidente que las regulaciones efectuadas por el Estado pueden implicar distinciones<sup>45</sup> siempre y cuando sean necesarias, racionales y proporcionales.<sup>46</sup>

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que

[...] la disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único —a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales— evitar la posibili-

<sup>42</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman *vs.* México, cit., párr. 173.

<sup>43</sup> Corte IDH. Caso Yatama *vs.* Nicaragua, cit., párr. 206.

<sup>44</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, cit., artículo 23, fracción 2.

<sup>45</sup> Véase al respecto Corte IDH. Caso López Mendoza *vs.* Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233.

<sup>46</sup> Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 89-96.

dad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos.<sup>47</sup>

En segundo lugar, además de los requisitos formales expresados, existen otros dos sustanciales para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la participación directa en la dirección de asuntos de interés público; ambos se refieren a elementos necesarios de cualquier democracia: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre ellas.<sup>48</sup>

En este marco, es fundamental garantizar los derechos humanos de quien decide, desde la libertad de opinión y el derecho a la asociación, hasta los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Más allá de los intereses que pudieran conformar el criterio decisorio, hay muchas diferencias en las condiciones para participar de los diferentes miembros de la sociedad, por ejemplo, las diversas retribuciones económicas, la educación o el lugar de trabajo, etc., por lo que es evidente que sólo a través de políticas que garanticen los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se podrá reducir esta distancia existente en los diversos miembros de la sociedad, haciendo más equitativas las condiciones previas para participar directamente en la dirección de los asuntos públicos; por otro lado, es necesario garantizar específicamente el acceso a la información para que

---

<sup>47</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman *vs.* México, cit., párr. 155.

<sup>48</sup> N. Bobbio, *op. cit.*, p. 15.

quienes decidan, puedan tomar una determinación, tal y como ha sido reconocido por los jefes de Estado de las Américas al determinar que

[e]l acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana [...] <sup>49</sup>

En este mismo orden de ideas, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia. <sup>50</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, a su vez, cuando ha analizado la libertad de expresión señala que una parte fundamental, es el derecho al acceso la información, puesto que es

*conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. <sup>51</sup>

Sucesivamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el derecho a la información es requi-

---

<sup>49</sup> Declaración de Nuevo León, aprobada el 13 de enero de 2004 por los jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México.

<sup>50</sup> Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03), del 10 de junio de 2003, sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; Resolución AG/RES. (XXXIV-O/04), del 8 de junio de 2004, sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; Resolución AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), del 7 de junio de 2005, sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”, y AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06), del 6 de junio de 2006, sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”.

<sup>51</sup> Corte IDH. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 82; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 112, y Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 72.

sito para el libre y pleno ejercicio del derecho a participar en la gestión pública, estableciendo que "[...] el acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso".<sup>52</sup> En ese sentido, se considera que para garantizar el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, además de la obligación general de respetar y garantizar la libertad de expresión, es obligación del Estado informar de forma previa<sup>53</sup> y suficiente a quienes tomarán la decisión directa, por lo menos sobre el tema objeto de la misma, aportando elementos científicos, sociales, económicos, culturales y ambientales que sean favorables o contrarios a la propuesta, sobre el alcance de la decisión, sobre las modalidades de cómo se tomará y sobre los mecanismos existentes para impugnarla.

### *3. Formas de participación directa*

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no establece un modo especial para garantizar la participación directa de los ciudadanos, así como tampoco se encuentran referencias en los tratados internacionales del Sistema Universal de Derechos Humanos donde no se desglosan las formas de participación directa de los ciudadanos. Lo que responde a la dificultad de enunciar o abordar todas las formas de participación directa existentes, puesto que están en continua evolución y cambian necesariamente dependiendo del tema que traten y de los sujetos que participan.

Los organismos internacionales de derechos humanos, en sus pronunciamientos sobre el tema, han intentado ejemplificar algunos esquemas de participación directa. El Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General No. 25 analiza el artículo 25 del Pacto Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, que es parecido al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y determinó que

---

<sup>52</sup> Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 86.

<sup>53</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, cit., párr. 133.

[...] Los ciudadanos participan directamente en la dirección de los asuntos públicos al ejercer sus facultades como miembros de órganos legislativos u ocupar cargos ejecutivos. El apartado b) apoya ese derecho a la participación directa. Los ciudadanos también participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la constitución o deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales realizados de conformidad con el apartado b). Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos.<sup>54</sup>

El análisis hecho por el Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas delinea principalmente tres macro supuestos de participación directa que han sido objeto también de pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varias sentencias.

El primero es el ejercicio de facultades como miembros de órganos legislativos o como titulares de cargos públicos que puede ejercer cualquier ciudadano. En el Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>55</sup> se ha expresado en el mismo sentido al reconocer la vulneración del derecho a la participación directa de Florencio Chitay Nech, como Concejal primero y luego como Alcalde del Municipio maya de San Martín Jilotepeque, debido a que fue privado de la libertad por las fuerzas de seguridad del Estado guatemalteco, impidiéndole ejercer el cargo al cual había sido nombrado y, por lo tanto, "de participar en el ejercicio democrático del mismo en representación de su comunidad".<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57o. Periodo de Sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párr. 6.

<sup>55</sup> En igual sentido también en el caso Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, cit.

<sup>56</sup> Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala., cit., párrs. 104-117.

El segundo se refiere a la posibilidad de participar directamente en la dirección de asuntos públicos a través de procesos electorales específicos como referéndum, plebiscitos o modificaciones a la Constitución. En la jurisprudencia interamericana se encuentra que “[...] los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas [...]”.<sup>57</sup>

El tercer supuesto se relaciona con aquellos mecanismos de participación directa que había indicado el jurista Nino, es decir, de unidades políticas lo suficientemente pequeñas para hacer posible un proceso de discusión cara a cara y de decisión colectiva sobre temas de interés público, mecanismos de participación directa que generalmente son instituidos por cuestiones locales.<sup>58</sup> El Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas hace referencia a asambleas populares, pero se puede incluir en ese grupo también las asambleas agrarias o comunitarias típicas de las comunidades ejidales e indígenas y las consultas ambientales en el marco del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. De hecho, ese supuesto de participación es entre los más aplicados en materia ambiental, como ha revelado parte de la doctrina al analizar los mecanismos de participación en materia ambiental existentes en diversas partes del mundo.<sup>59</sup> Sobre ese último supuesto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos todavía no se ha pronunciado de manera autónoma; no obstante, con base en el derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas el tribunal interamericano, citando expresamente el Convenio 169-Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, ha reconocido que la consulta es el mecanismo idóneo para garantizar el derecho de participación directa de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus tierras, sobre todo en relación

---

<sup>57</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 147.

<sup>58</sup> Programa XXI, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 3 al 14 de junio de 1992.

<sup>59</sup> T. Holmes e I. Scoones, *Participatory Environmental Policy Processes: Experiences from North and South*, disponible en: <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC7863.pdf>

con los proyectos o planes de desarrollo.<sup>60</sup> En esta misma línea, también ha señalado que es obligación del Estado consultar activamente a los grupos indígenas o tribales, según sus costumbres y tradiciones, desde las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad;<sup>61</sup> aceptar y dar información implica una comunicación constante entre las partes, además asegurando que todos los miembros del pueblo tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos ambientales y de salubridad, para que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con pleno conocimiento y de forma voluntaria.<sup>62</sup> Las consultas se deben realizar de buena fe, mediante procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.<sup>63</sup>

#### 4. Límites

Los derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no son absolutos,<sup>64</sup> sino que de conformidad con su fracción 2 los Estados tienen la facultad de limitar el libre ejercicio de los derechos políticos.<sup>65</sup> En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “[...] la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos”.<sup>66</sup> Sin embargo, según el mismo organismo, como ya se mencionó, esta potestad del Estado no es discrecional, sino que está limitada por los principios de legalidad, no discriminación, racionalidad y proporcionalidad,<sup>67</sup> requerimien-

---

<sup>60</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párrs. 155-157; Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, cit., párrs. 129-133.

<sup>61</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam., cit., párr. 133.

<sup>62</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam., cit., párr. 133.

<sup>63</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam., cit., párr. 133.

<sup>64</sup> Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua, cit., párr. 206.

<sup>65</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 173.

<sup>66</sup> Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua, cit., párr. 206.

<sup>67</sup> Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua, cit., párrs. 206 y 207.

tos que de no ser respetados transforman la regulación en ilegítima y contraria a la Convención Americana.<sup>68</sup>

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha advertido que

[...] de acuerdo al artículo 29.a) de la Convención no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.<sup>69</sup>

Por otro lado, aun cuando no sean absolutos, los derechos políticos no se pueden suspender, pues así lo determina el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al incluir los derechos políticos entre aquellos que independientemente de las circunstancias de hecho que se están desarrollando en el país no es posible suspender. Esta previsión normativa ha hecho destacar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos la importancia que tienen los derechos políticos para el Estado democrático.<sup>70</sup>

### III. EL DERECHO A PARTICIPAR DIRECTAMENTE EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS EN MATERIA AMBIENTAL EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL

En este capítulo se analizarán los estándares normativos internacionales y regionales existentes hasta el momento, ya que el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos es uno de los derechos de mayor importancia para el fortalecimiento de la democracia. En este marco, uno de los

<sup>68</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman *vs.* México, cit., párr. 173.

<sup>69</sup> Corte IDH. Caso Yatama *vs.* Nicaragua, cit., párr. 204.

<sup>70</sup> Corte IDH. La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86, del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, y Corte IDH. Caso Yatama *vs.* Nicaragua, cit.