

Protección de los derechos políticos en el sistema interamericano

J. Jesús Orozco Henríquez*

*A Jean-Claude Colliard,
ilustre e infatigable defensor de los derechos políticos.*

En el marco de la tercera ola democratizadora¹ y de la entrada en vigor en 1978 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH),² fue relevante la función desempeñada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) frente a diversos regímenes latinoamericanos autoritarios o insuficientemente democráticos, tanto por medio de sus informes anuales y de país como, a partir de 1990 y según se analizará, mediante el sistema de peticiones y casos. Esto último abrió también la posibilidad de que los casos llegaran al conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), tratándose de los países que hubieran reconocido su jurisdicción, con lo que se generó una importante jurisprudencia interamericana acerca de derechos político-electorales que ha contribuido a los procesos de transición y consolidación democrática de la región.

* Investigador titular “B” en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Integrante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

¹ Vid. Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, London, Norman, 1991.

² Suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos; entró en vigor al haber sido ratificada por el undécimo país miembro de la Organización de Estados Americanos.

Sistema interamericano de derechos humanos y normativa de derechos político-electorales

A la fecha, son 23 los países parte de la CADH, 20 de los cuales han reconocido la jurisdicción de la Corte IDH, es decir, todos los latinoamericanos,³ con excepción de Cuba, que jamás la ha suscrito, y de Venezuela,⁴ cuya lamentable denuncia de la Convención surtió efectos el 10 de septiembre de 2013, más Barbados y Surinam.

Sin duda, uno de los principales desafíos del sistema interamericano es su universalización, por lo que se aspira a que en un futuro próximo los 35 países miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA) ratifiquen, se adhieran o se reincorporen no sólo a la CADH, sino a todos los instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos. De hecho, hasta mayo de 2013, sólo 7 países habían ratificado los 7 instrumentos interamericanos entonces vigentes⁵ —todos esos países son latinoamericanos: Argentina, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Uruguay—, sin tener en cuenta los 2 nuevos instrumentos aprobados en la Asamblea General de junio de ese año,⁶ de ser así sólo se consideraría a Argentina, Ecuador y Uruguay. Si se toma en cuenta el universo de potenciales ratificaciones o adherencias a la totalidad de instrumentos interamericanos de derechos humanos por parte de los países miembro de la OEA, no se llega ni a la mitad.

³ Éstos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

⁴ De acuerdo con el artículo 78, párrafo 2, de la CADH: “Dicha denuncia no tendrá por efecto desligar al Estado parte interesado de las obligaciones contenidas en esta Convención en lo que concierne a todo hecho que, pudiendo constituir una violación de esas obligaciones, haya sido cumplido por él anteriormente a la fecha en la cual la denuncia produce efecto”.

⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador; Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Pena de Muerte; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

⁶ Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia y Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

En todo caso, es importante tener presente que mientras la CIDH, al ser un órgano de la OEA, posee competencia respecto de los 35 países miembro de ésta, la Corte IDH es competente respecto de los países parte de la CADH que, además, han reconocido su jurisdicción. En este sentido, la Comisión ejerce sus atribuciones, tanto de promoción y monitoreo como de resolución de peticiones y casos por presuntas violaciones a los derechos humanos de sus habitantes, respecto de los 35 países miembro de la OEA, con independencia de que no hayan ratificado ni se hayan adherido a la Convención o de que la hayan denunciado, para cuyo efecto tiene como marco en estos países la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y el *corpus iuris* derivado de la costumbre internacional que le da sustento.⁷

El artículo 23 de la CADH establece los derechos políticos y, al efecto, expresamente prescribe que:

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 representantes libremente elegidos;
 - b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

⁷ Tanto la CIDH como la Corte IDH han establecido que, a pesar de haber sido adoptada como una declaración y no como un tratado, en la actualidad la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre constituye una fuente de obligaciones internacionales para los estados miembro de la OEA (*vid.* CIDH, Resolución No. 3/87, caso 9647, James Terry Roach y Jay Pinkerton, Estados Unidos de América, *Informe Anual 1986-1987*, 22 de septiembre de 1987, párrs. 46-9; CIDH, Informe No. 51/01, caso 9903, Rafael Ferrer-Mazorra, Estados Unidos de América, *Informe Anual 2000*, 4 de abril de 2001; Corte IDH, Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, Serie A, No. 10, párrs. 35-45. Asimismo, *vid.* el artículo 20 del Estatuto de la CIDH, aprobado por la Asamblea General de la OEA a propuesta de la CIDH.

Es conveniente tener presente que el artículo 29, inciso d, de la propia Convención precisa que ninguna de sus disposiciones

puede ser interpretada en el sentido de [...] excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Al respecto, el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁸ puntualiza lo siguiente:

Toda persona, legalmente capacitada, tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.⁹

Por su parte, el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana de 2001¹⁰ establece que:

[s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Entre las disposiciones de instrumentos internacionales de la misma naturaleza que es pertinente tener presentes para la interpretación de los preceptos anteriores, en términos del invocado artículo 29, inciso d, de la CADH, cabe mencionar las siguientes de las Naciones Unidas:

⁸ Aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, en abril de 1948, fue la primera declaración de su género en expedirse, toda vez que se anticipó a la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948.

⁹ Por su parte, el artículo XXXII de la propia Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre prevé que "Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello".

¹⁰ La Carta Democrática Interamericana fue aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001.

artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948;¹¹ artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966;¹² artículo 5, inciso c, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979; artículos I, II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de 1952; artículo 6 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; así como los artículos 2 y 3 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.¹³

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su labor de monitoreo de la situación de los derechos humanos hasta la década de 1980

A diferencia de los regímenes que prevalecían en 1978, cuando entró en vigor la CADH y comenzó la tercera ola democrática, y cuando tan sólo 3 países de Latinoamérica eran considerados auténticamente democráticos, de acuerdo con el Informe del Programa de las Naciones

¹¹ 1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; 2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; 3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

¹² Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; 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; tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

¹³ Entre los instrumentos regionales equivalentes, cabe tener presentes los artículos 3 del Protocolo No. 1 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 1950, así como el 13 de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, Carta de Banjul, de 1981.

Unidas para el Desarrollo sobre la Democracia en el Subcontinente,¹⁴ es viable considerar que, en la actualidad, los 17 países del territorio continental y la República Dominicana cumplen en términos generales con las características básicas del régimen democrático, al menos en su dimensión electoral y política.

Aun cuando los correspondientes procesos de transición y consolidación democrática en los distintos países del subcontinente son resultado, en gran medida, de las decisiones de los propios estados y de las exigencias, acciones y movilizaciones de los pueblos que los conforman y los respectivos partidos y otras fuerzas políticas, así como de la sociedad civil, incluidas distintas organizaciones no gubernamentales comprometidas con la defensa de los derechos humanos y la democracia, un factor que también ha influido es la contribución de los órganos interamericanos.

En particular, fue relevante la función desempeñada por la CIDH frente a diversos regímenes latinoamericanos autoritarios o insuficientemente democráticos. Digna de mencionar también es la función de apoyo y acompañamiento realizada por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Dirección para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral en varios de esos procesos de transición y consolidación democrática en los países de la región.

Por lo que se refiere a la CIDH, en una primera etapa, desde su instalación en 1960 y hasta fines de la década de 1980, su contribución fue por medio del monitoreo de la situación de los derechos humanos en la región, mediante sus informes anuales y de país (luego de su primera visita a República Dominicana en 1961, la Comisión ha realizado 94 visitas para observaciones *in loco* a 23 estados miembro; la última fue en diciembre de 2014 a Honduras, la del año anterior fue a República Dominicana y la de hace dos años a Colombia); asimismo, en una segunda etapa, a partir de 1990 —según se analizará—, la contribución de la CIDH a los procesos de democratización ha sido mediante la propia labor de monitoreo y, destacadamente, por medio del sistema de peticiones y casos.

¹⁴ Cfr. PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2ª ed., Buenos Aires, Aguilar, 2004, p. 26.

Con motivo de los informes anuales de la Comisión de 1982-1983, 1983-1984, 1986-1987 y 1987-1988, así como de los informes de la situación de los derechos humanos en El Salvador, en 1978; Cuba, en 1983; Chile, en 1985, y Panamá, en 1989; además del Informe Especial sobre Paraguay en 1987, la CIDH formuló diversos pronunciamientos con relación a esos países y algunos otros, como Haití y Nicaragua, y sostuvo que diversos comicios realizados en los respectivos países no podían considerarse libres y auténticos; además señaló que la autenticidad de las elecciones abarcaba dos categorías diferentes de fenómenos: los referidos a las condiciones generales en que el proceso electoral se desarrolla y los vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y ejecuta las acciones propias del acto electoral, es decir, lo relacionado de manera directa e inmediata con la emisión del voto.

Condiciones generales para el desarrollo del proceso electoral

Fue así como la Comisión, recurrentemente, advirtió en los citados informes anuales o de país que la autenticidad de las elecciones exige la existencia de condiciones equitativas para la competencia electoral y cuestionó severamente los casos en que apreció alguna ventaja legal o, en la práctica, favoritismo de servidores públicos para el partido en el gobierno o alguna fuerza política, el control directo o indirecto de los medios de comunicación y cuando los comicios se llegaron a realizar en un ambiente de restricciones a las libertades públicas, temor, inseguridad y persecución de líderes de la oposición u obstáculos para el ejercicio de sus derechos o, incluso, en estados de excepción constitucional.

Organización de las elecciones y votación

En cuanto a la organización del proceso electoral y la emisión y recepción de la votación, la CIDH también formuló numerosos pronunciamientos en los referidos informes anuales o de país:

- 1) Cuestionando aquellos regímenes en los que apreció un escepticismo generalizado entre la ciudadanía en relación con el derecho de sufragio y la desconfianza de los partidos políticos de oposición en

cuanto a la posibilidad de tener elecciones libres y puras, no sólo a la luz de experiencias concretas, sino a partir de la estructura legal del sistema electoral y de los obstáculos que encontraban los partidos para organizarse.

- 2) Cuestionando los mecanismos de control del gobierno y su partido de los mecanismos electorales; el enfrentamiento entre la autoridad electoral y los órganos de gobierno; la ausencia de garantías de imparcialidad del órgano encargado de organizar los comicios (por el eventual control por parte del gobierno, un partido político o las fuerzas militares) o para el establecimiento de un registro electoral auténtico; la composición de los tribunales electorales y sus facultades; la existencia de boletas electorales comprensibles y carentes de influencia en el elector, y la adecuada emisión del voto o de su recuento correcto.
- 3) Recomendando a algún gobierno en particular la reforma legal de su sistema electoral, la reorganización de la autoridad electoral o el establecimiento de medios jurisdiccionales de impugnación.

En cuanto al sistema de peticiones y casos, de especial relevancia fueron los informes de fondo 01/90¹⁵ y 08/91 —relacionados con diversos comicios celebrados en distintas entidades federativas de México—, pues se evidenció la decisión de la CIDH de analizar, a partir de entonces, la adecuación de los regímenes y procesos electorales de los países miembro de la OEA a los estándares interamericanos no sólo por medio de sus informes anuales, temáticos y de país, sino también mediante el sistema de peticiones y casos.

En efecto, la Comisión ha reiterado que

está facultada para verificar, con relación a estos derechos políticos, si la realización de elecciones periódicas, auténticas, con sufragio universal, igual y secreto, se producen en un marco de garantías necesarias para que los resultados representen la voluntad popular, incluida la posibilidad de que los electores puedan, si fuere el caso, recurrir efectivamente contra un proceso electoral que consideran viciado, defectuoso e irregular o que desconoce o puede desconocer el derecho

¹⁵ CIDH, Informe de fondo 01/90, relacionado con los casos 9768, 9780 y 9828, México, 17 de mayo de 1990, párs. 48 y ss.

de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.¹⁶

Evidentemente, la posibilidad de que la CIDH evalúe si determinado proceso electoral fue auténtico o no y, en general, si se adecuó o no a los estándares interamericanos, ha abierto también la puerta a que eventualmente el caso respectivo se someta a la consideración de la Corte IDH, con lo que se ha generado jurisprudencia interamericana relevante acerca de derechos político-electorales.

Aun cuando no siempre ha habido referencias explícitas en los correspondientes procesos legislativos de reforma electoral en los países de la región, es posible afirmar que los criterios sostenidos por los órganos interamericanos en materia de derechos político-electorales han sido un referente constante en tales procesos de reforma.

Margen de regulación nacional en materia electoral

Es importante advertir que, de acuerdo con lo sostenido por la Corte IDH en la sentencia del caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, existe un margen de regulación nacional en materia electoral:

[e]l sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. 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 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.¹⁷

¹⁶ CIDH, Informe de fondo No. 137/99, Andrés Aylwin Azócar y otros, Chile, 27 de diciembre de 1999, párr. 47.

¹⁷ Corte IDH, caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C Núm. 184, párr. 166. Desde la sentencia recaída en el caso *Yatama*, la Corte había sostenido que “la Convención

De lo anterior es posible derivar que el derecho político-electoral a votar o a ser elegido es un derecho humano o fundamental de base convencional, pero de configuración estatal (algo similar, pero no idéntico, al llamado margen de apreciación nacional, que se ha desarrollado en el sistema regional europeo de los derechos humanos). En efecto, hay una variedad de sistemas electorales en el mundo, pues no hay fórmulas únicas para ejercer los derechos político-electorales; corresponde a los estados seleccionar, diseñar y regular su propio sistema electoral.

Como lo había establecido la Corte IDH desde el caso Yatama, la previsión y aplicación de requisitos para ejercer los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Estos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Sin embargo, como la propia Corte advirtió en la sentencia del caso Castañeda:

la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional sino está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforma la restricción en indebida o ilegítima y contraria a la Convención Americana.¹⁸

Al efecto, la Corte IDH ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la CADH. En este sentido, en cada caso particular, la Corte debe avocarse a analizar si la reglamentación respectiva cumple con los requisitos de legalidad: está dirigida a cumplir con una finalidad legítima; es necesaria en una sociedad democrática (esto es, si satisface una necesidad social o un interés público imperativo)

Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa” (Corte IDH, caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de junio de 2005. Serie C Núm. 127, pág. 207).

¹⁸ Corte IDH, caso Castañeda, *cit. supra* nota 15, pág. 174.

y proporcional; asimismo, en el supuesto de que haya alternativas, debe optarse por la que restrinja en menor grado el derecho fundamental protegido; además, debe ajustarse estrechamente al logro del objetivo legítimo. En términos generales, debe ponderarse si es razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa.

Derecho a un recurso efectivo en materia electoral, incluyendo la posibilidad del control jurisdiccional de la constitucionalidad

Entre los casos en que la CIDH consideró alguna omisión legislativa violatoria de la CADH, cabe mencionar su Informe de fondo 01/90, en el cual concluyó que hacia mediados de la década de 1980 la legislación de México relativa a las entidades federativas de Chihuahua, Durango y Nuevo León no disponía de los medios adecuados o de un recurso sencillo y rápido o de “cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, independientes e imparciales” que ampararan a quienes recurrieran contra “actos que violen sus derechos fundamentales”, como son los derechos políticos, toda vez que en ese entonces tales estados todavía preveían únicamente un contencioso electoral de naturaleza política ante el respectivo congreso estatal —que era el competente para calificar las elecciones locales— sin contemplar medios de impugnación jurisdiccional alguna, razón por la cual no atendían a lo exigido en el artículo 25 de la Convención.

Por tanto, recomendó hacer presente al gobierno de México su deber de adoptar disposiciones de derecho interno, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la CADH, ya fueran medidas legislativas o de otro carácter, necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la Convención reconoce, si bien la CIDH manifestó que para cuando resolvió los referidos casos había sido informada de la existencia de un activo proceso de reforma de la legislación electoral en tal sentido¹⁹ (recuérdese que para finales de

¹⁹ CIDH, Informe de fondo 01/90, *supra*, nota 13, párs. 48 y ss.

la década de 1980 ya se habían establecido sendos tribunales electorales en el ámbito federal y en varias entidades federativas de México).²⁰

Por otra parte, en la invocada sentencia del caso Castañeda, después de estimar que el sistema de registro de candidaturas para presidente de la República a cargo de partidos políticos en México no constituía una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido —previsto en el artículo 23 de la CADH—, tal y como lo había sostenido la propia CIDH en el mismo caso de México, la Corte IDH sí condenó al Estado, exclusivamente, al pago de costas, por no contemplar, en aquel entonces, un recurso efectivo ante un tribunal independiente e imparcial por medio del cual el peticionario hubiera podido plantear que se invalidara o, al menos, no se aplicara en el caso concreto la norma legal que estimaba violatoria de su derecho político-electoral fundamental a ser votado.²¹

De lo anterior, cabe desprender que los diversos estados miembro de la OEA deben contemplar instrumentos específicos accesibles a cualquier persona para el ejercicio de un control jurisdiccional de la constitucionalidad e, incluso, de la convencionalidad de normas legales electorales, lo cual no es común en los sistemas de justicia electoral latinoamericanos, por lo que deberán llevarse a cabo reformas en varios de ellos en tal sentido.

²⁰ Vid. Orozco Henríquez, J. Jesús, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, tesis doctoral, México, UNAM, 2009, pp. 203-20.

²¹ Vid. Corte IDH, caso Castañeda Gutman, *cit. supra* nota 15. Cabe señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durante un tiempo sí consideró que contaba con atribuciones para desaplicar en casos concretos normas legales presuntamente inconstitucionales; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en 2002 la contradicción de tesis 01/2000 llegó a una conclusión distinta que propició que en México dejara de haber instrumentos procesales que permitieran a los ciudadanos proteger sus derechos político-electorales fundamentales frente a normas legales que pretendieran limitarlos (*vid.* Orozco Henríquez, J. Jesús, “La contradicción de tesis 2/2000 y el sistema mexicano de justicia electoral”, en *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, UNAM, 2006, pp. 99-114). Finalmente, según reforma constitucional de 2007, se estableció expresamente la competencia de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acerca del particular.

Derecho a elegir representantes legislativos

En el Informe de fondo 137/99, relativo a una petición en la que se alegaba que la figura de los senadores vitalicios (general Augusto Pinochet) y designados, establecida en el artículo 45 de la Constitución chilena, representaba una limitación irrazonable e inaceptable que alteraba la esencia misma de la democracia representativa, la CIDH consideró que

el establecimiento de un grupo de senadores —copartícipes en la elaboración de las leyes— que no son elegidos por el soberano, sino que más bien son designados de entre listas de origen corporativo por determinados órganos del poder público, alguno de ellos completamente ajenos a la elección popular, resulta violatorio del derecho a la participación política universal e igual.²²

Asimismo, en el Informe de fondo 98/03, relativo al caso *Statehood Solidarity Committee vs. Estados Unidos de América*, la CIDH analizó la situación de las personas que viven en el distrito de Columbia, quienes, si bien reúnen los requisitos para votar en las elecciones federales y pueden votar para presidente de Estados Unidos, no pueden elegir a miembros de la Cámara de Representantes ni del Senado. Al efecto, la Comisión tuvo como referencia los derechos políticos contemplados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, toda vez que Estados Unidos, si bien es miembro de la OEA, no es parte de la CADH, y concluyó que

las restricciones del derecho de los peticionarios consagrado en el artículo XX a participar en su legislativo nacional ha sido limitado de tal manera que [les] priva [...] de la esencia y eficacia mismas de ese derecho, sin adecuada justificación de parte del Estado para esta restricción.²³

²² CIDH, Informe de fondo No. 137/99, Andrés Aylwin Azócar y otros, *supra* nota 14, párs. 64-5.

²³ CIDH, Informe de fondo 98/03, *Statehood Solidarity Committee, Estados Unidos de América*, 29 de diciembre de 2003, pár. 101.

Derecho a acceder a cargos públicos de elección popular en condiciones de igualdad

Participación política de la mujer

Adicionalmente, en un informe temático de 1999 (recogido en el anual del mismo año), la CIDH concluyó que las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer eran no sólo compatibles con los principios de igualdad y no discriminación, sino que podrían ser requeridas, incluso, de manera ampliada, para lograr la igualdad sustancial de oportunidades, lo cual es prioritario en este hemisferio:

[...] mientras las constituciones de nuestra región garantizan la igualdad entre la mujer y el hombre, la mujer sigue teniendo una representación minoritaria en virtualmente todos los aspectos de la vida política. Tampoco es cierto que las leyes y políticas neutrales en materia de género necesariamente producen resultados neutrales en materia de género. En consecuencia, los instrumentos y las políticas adoptados tanto a nivel regional como universal requieren de la adopción de medidas especiales, cuando sea necesario, para promover la igualdad de acceso de la mujer a la participación en la vida pública. El objetivo de brindar a la mujer una igualdad efectiva de acceso a la participación en la vida pública es, evidentemente, en sí y de por sí, un objetivo legítimo y necesario. Por ello [...] “[l]a representación minoritaria de la mujer en el gobierno en todos los países de las Américas demuestra la necesidad de acciones adicionales por parte del Estado, juntamente con iniciativas de la sociedad civil, para lograr un verdadero respeto al derecho de la mujer de participar en la vida política, en cumplimiento de las normas internacionales.”²⁴

²⁴ Vid. CIDH, Informe Anual 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3, 13 de abril de 2000, sección de estudios especiales “Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación”.

Participación política en comunidades indígenas y étnicas

El caso paradigmático es el Yatama (relativo a la resolución del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua en el 2000, por la cual excluyó de participar en las elecciones municipales en comunidades indígenas a los candidatos postulados por la organización indígena conocida como Yatama), en cuya sentencia la Corte IDH reiteró que es indispensable que el Estado de Nicaragua 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.²⁵

Al efecto, la Corte IDH recordó que de conformidad con los artículos 23 y 24, así como 1.1 y 2, de la CADH, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos y adoptar las medidas necesarias para asegurar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales. De ahí, la Corte concluyó que la restricción de participar mediante un partido político había impuesto a los candidatos propuestos por Yatama una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, por lo cual estimó que, tomando en cuenta las circunstancias del respectivo caso, las cuales no eran necesariamente asimilables a otro tipo de agrupaciones en otras sociedades, constituía una restricción indebida e innecesaria al ejercicio de un derecho político.²⁶

Candidaturas independientes

En el invocado caso Castañeda, en que se había cuestionado la convencionalidad del llamado monopolio de los partidos políticos para postular candidatos en las elecciones presidenciales previsto en la legislación electoral mexicana, la Corte IDH concluyó que

²⁵ Cfr. Corte IDH, caso Yatama, *cit. supra* nota 27, párs. 2 y 195.

²⁶ Cfr. Corte IDH, caso Castañeda Gutman, *cit. supra* nota 27, párs. 201, 217 y 219.

ambos sistemas —uno construido sobre la base exclusiva de partidos políticos y otro que admite también candidaturas independientes—, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales.

Sin embargo, la Corte reconoció la crisis por la que atraviesan los partidos políticos, por lo que consideró imperativo un debate acerca de la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en el que los estados ponderen, de acuerdo con su desarrollo histórico y político, las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, estimando que las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.

En consecuencia, la Corte IDH concluyó que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos no constituía, por sí mismo, una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23 de la CADH, tal y como lo había sostenido la propia CIDH en el caso de México.

Sin embargo, el hecho de que se considerara que el régimen exclusivo de partidos políticos para el registro de candidaturas presidenciales en México no violaba la Convención no implica que los criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad establecidos por la Corte necesariamente conduzcan a la misma conclusión en otros sistemas electorales presidenciales, ya no se diga por lo que se refiere a elecciones legislativas o municipales en éste o los demás países.

Libertad de expresión en el marco de una campaña electoral

La Corte IDH consideró importante resaltar que, en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones —individual y social— constituyen un bastión fundamental para el debate, debido a que se transforman en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalecen la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforman en un auténtico instrumento

de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.²⁷

La Corte IDH recordó que, según ha establecido, es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios o a otras personas que ejercen funciones de naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13, párrafo 2, de la CADH, de un margen de apertura a un debate amplio acerca de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Este mismo criterio se aplica —insistió la Corte— respecto de las opiniones o declaraciones de interés público que se viertan en relación con una persona que se postule como candidato a la presidencia de la República, la cual se somete voluntariamente al escrutinio público, así como en cuanto a asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide en el funcionamiento del Estado, afecta intereses o derechos generales o le acarrea consecuencias importantes.²⁸

De este modo, concluyó la Corte, tratándose de funcionarios, de personas que ejercen funciones de naturaleza pública y de políticos, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, en consecuencia, en ese ámbito se ven sometidos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la del debate público. En este sentido, en el marco del debate público, el margen de aceptación y tolerancia a las críticas por parte del propio Estado, de los funcionarios, de los políticos e inclusive de los particulares que desarrollan actividades sometidas al escrutinio público debe ser mucho mayor que el de los particulares.²⁹

²⁷ Cfr. caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2004, pár. 88.

²⁸ Cfr. *ibidem*, párs. 92 y 99.

²⁹ Cfr. *ibidem*, pár. 103.

Suspensión de derechos políticos por causa penal o determinación administrativa

La Corte IDH resolvió el caso de Leopoldo López Mendoza, quien había alegado, entre otras violaciones, la restricción indebida a sus derechos políticos en virtud de que, siendo alcalde del municipio de Chacao, Estado Miranda, de Venezuela, fue inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos mediante dos sanciones administrativas sin que mediara proceso ni condena penal firme en su contra —como lo exige el párrafo 2 del artículo 23 de la CADH—, con lo que se le impidió postularse para participar en las elecciones para alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas.³⁰

La Corte sostuvo que: “En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos, está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido”.³¹ En consecuencia, en la sección de reparación y a fin de restituir a la víctima en el goce de sus derechos violados, la Corte declaró que

el Estado, a través de los órganos competentes, y particularmente del Consejo Nacional Electoral (CNE), debe asegurar que las sanciones de inhabilitación no constituyan impedimento para la postulación del señor López Mendoza en el evento de que desee inscribirse como candidato en procesos electorales a celebrarse con posterioridad.³²

³⁰ Corte IDH, caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2011, pár. 107.

³¹ Cfr. *ibidem*, pár. 108.

³² Cfr. *ibidem*, pár. 217.

Vulneración de derechos políticos por violación a otros derechos

Ante un cambio de criterio de lo que había sostenido en el caso Escué Zapata,³³ a partir de 2010, la Corte IDH ha sostenido que se actualiza la violación específica también de los derechos políticos previstos en el artículo 23 de la CADH en los casos en los que se compruebe que hubo móviles políticos para la violación al derecho a la vida de militantes y líderes políticos.

Así, en el caso de la ejecución extrajudicial del senador de oposición Manuel Cepeda Vargas, la Corte sostuvo que el artículo 16 de la Convención protege el derecho de asociarse con fines políticos, por lo que una afectación al derecho a la vida o a la integridad personal atribuible al Estado podría generar, a su vez, una violación al artículo 16.1 de la Convención, cuando haya sido motivada en el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de asociación de la víctima. Asimismo, al concluir que también se violaba el artículo 23 del mismo documento, la Corte hizo referencia al quebrantamiento de las reglas de juego democrático con motivo de las amenazas y la desprotección deliberada que enfrentó el senador Cepeda Vargas, derivadas de su participación en los espacios democráticos a los que tenía acceso, considerando que la ejecución extrajudicial de un oponente por razones políticas no sólo implica la violación de diversos derechos humanos, sino que atenta contra los principios en que se fundamenta el Estado de Derecho y vulnera directamente el régimen democrático, por lo que es posible considerar que “las afectaciones a los derechos del señor Cepeda tuvieron efectos amedrentadores e intimidatorios para la colectividad de personas que militaban en su partido político o simpatizaban con su ideario”.³⁴

En la medida en que los órganos jurisdiccionales nacionales (en específico, los tribunales electorales de los países latinoamericanos) observen y den plena vigencia a la jurisprudencia interamericana en

³³ Corte IDH, caso Escué Zapata vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 4 de julio de 2007, párs. 122 y 123.

³⁴ Corte IDH, caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de mayo de 2010, párs. 177 y 178.

materia electoral, no sólo cumplirán con las obligaciones internacionales asumidas por el país respectivo, sino que ampliarán el ámbito y la vigencia de los derechos humanos de sus ciudadanas y ciudadanos, con lo que se propiciará que los organismos internacionales y, en particular, los interamericanos (la CIDH y la Corte IDH) asuman un papel subsidiario y complementario de los órganos nacionales, toda vez que son estos últimos los principales garantes de los derechos humanos establecidos tanto en el ámbito interno como en la CADH, a fin de generar su protección efectiva y salvaguardar la dignidad de la persona, eje rector, razón toral y valor fundamental de todo Estado constitucional democrático de derecho, así como del sistema interamericano de derechos humanos.