

PANORAMA SOBRE LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA EN MATERIA ELECTORAL

Por J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ*

En el marco de la tercera ola democratizadora¹ y la entrada en vigor en 1978 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos², fue relevante y vigorosa la función desempeñada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos frente a diversos regímenes latinoamericanos autoritarios o insuficientemente democráticos, tanto a través 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 el caso llegara al conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tratándose de los países que hubiesen reconocido su jurisdicción, habiéndose generado una importante jurisprudencia interamericana sobre derechos político-electorales, que ha contribuido a los procesos de transición y consolidación democrática de la región.

I. EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y LA NORMATIVA SOBRE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

A la fecha, son veintitrés los países parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y veinte de ellos los que han reconocido la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es decir, todos los latinoamericanos —incluyendo Haití—³, con la excepción de Cuba, que jamás

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores, Comisionado Ex Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Ex magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación (1996-2006).

¹ Vid. HUNTINGTON, Samuel, *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, habiendo entrado en vigor al haber sido ratificada por el undécimo país miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA).

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

la ha suscrito, y Venezuela⁴, 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 aspiramos a que en un futuro próximo todos y cada uno de los treinta y cinco países miembros de la OEA ratifiquen, se adhieran o se reincorporen no sólo a la Convención sino a todos y cada uno de los instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos. De hecho, en mayo de 2013, sólo siete países habían ratificado todos y cada uno de los siete instrumentos interamericanos entonces vigentes⁵, todos esos países son latinoamericanos (Argentina; Costa Rica; Ecuador; México; Panamá; Paraguay y Uruguay), sin tener en cuenta los dos nuevos instrumentos aprobados en la Asamblea General de junio de ese año⁶ (pues si fuera así sólo hablaríamos de Argentina, Ecuador y Uruguay). Si se atiende al universo de potenciales ratificaciones o adherencias a la totalidad de instrumentos interamericanos de derechos humanos por parte de los países miembros de la OEA, no se llega ni a la mitad.

En todo caso, es importante tener presente que mientras la Comisión Interamericana, al ser un órgano de la OEA, tiene competencia respecto de todos y cada uno de los 35 países miembros, la Corte Interamericana es competente respecto de los países parte de la Convención que, además, han reconocido su jurisdicción. En este sentido, la Comisión Interamericana 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 miembros de la OEA, con independencia de que no hayan ratificado ni adherido a la Convención o la hayan denunciado, para cuyo efecto tiene como marco en estos países la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y el *corpus iuris* derivado de la costumbre internacional que le da sustento⁷.

⁴ En el entendido de que, de acuerdo con el artículo 78, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “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.

⁷ Tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana han establecido que, a pesar de haber sido adoptada como una declaración y no como un tratado, en la actualidad la Declaración Americana constituye una fuente de obligaciones internacionales para los Estados

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 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.

Es conveniente tener presente que el artículo 29, inciso d), de la propia Convención Americana 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, genuino, periódico y libre⁹.

Por su parte, el artículo 3º 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

miembros de la OEA (*vid.*, Comisión IDH, Resolución 3/87, Caso 9647, James Terry Roach y Jay Pinkerton, Estados Unidos de América, Informe Anual 1986-1987, 22 de septiembre de 1987, párr. 46-49; Comisión IDH, 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, párr. 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.

⁸ Aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, en abril de 1948, siendo 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 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.

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 presente para la interpretación de los anteriores preceptos, en términos del invocado artículo 29, inciso d), de la Convención Americana, cabe mencionar las siguientes de las Naciones Unidas: 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 5º, inciso c), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; artículo 7º 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 6º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, así como artículos 2º y 3º de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas¹³.

II. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y SU LABOR DE MONITOREO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS HASTA LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

A diferencia de los regímenes que prevalecían en 1978 en que entró en vigor la Convención Americana e inicia la tercera ola democrática, en que tan sólo tres países de Latinoamérica eran considerados auténticamente democráticos, según el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre

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 3º del Protocolo No. 1 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 1950, así como 13 de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, “Carta de Banjul” de 1981.

la democracia en el subcontinente¹⁴, 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 las respectivas 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 permeado es la contribución de los órganos interamericanos.

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

Por lo que se refiere a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en una primera etapa, desde su instalación en 1960 y hasta fines de la década de los ochenta, su contribución fue a través de su labor de monitoreo sobre 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 noventa y tres visitas para observaciones *in loco* a 23 Estados Miembros, la última de las cuales fue en diciembre del año pasado nuevamente a República Dominicana y la penúltima en diciembre de 2012 a Colombia); asimismo, en una segunda etapa, a partir de 1990 y según se analizará, la contribución de la Comisión a los procesos de democratización fue mediante la propia labor de monitoreo y, destacadamente, el sistema de peticiones y casos.

Con motivo de los informes anuales de la Comisión Interamericana de 1982-1983, 1983-1984, 1986-1987, 1987-1988, así como los informes sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, en 1978; en Cuba, en 1983; en Chile, en 1985, y en Panamá en 1989, además del Informe especial sobre Paraguay, en 1987, la propia Comisión formuló diversos pronunciamientos con relación a esos países y algunos otros, como Haití y Nicaragua, sosteniendo que diversos comicios realizados en el respectivo país no podían considerarse libres y auténticos, señalando que la autenticidad de las elecciones abarcaba dos categorías diferentes de fenómenos: Por una parte, los referidos a las condiciones generales en que el proceso electoral se desarrolla; en segundo lugar, aquellos

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

fenómenos 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, cuestionando 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, así como el control directo o indirecto de los medios de comunicación; asimismo, cuestionó cuando los comicios se llegaron a realizar en un ambiente de restricciones a las libertades públicas, de temor, inseguridad y persecución de líderes de la oposición u obstáculos para el ejercicio de sus derechos o, incluso, bajo estados de excepción constitucional.

— *Organización de las elecciones y realización de la votación*

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

- cuestionando aquellos regímenes en los que apreció un generalizado escepticismo por parte de 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 de la estructura legal del sistema electoral y de los obstáculos que encontraban los partidos para organizarse;

- cuestionando los mecanismos de control del gobierno y su partido sobre 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 sobre el elector o la adecuada emisión del voto o de su recuento correcto, o bien

- recomendando a algún gobierno en particular la reforma legal de su sistema electoral, la reorganización de la autoridad electoral y/o el establecimiento de medios jurisdiccionales de impugnación.

En cuanto el sistema de peticiones y casos, de especial relevancia fue el Informe de fondo 01/90¹⁵, así como el Informe de fondo 08/91, relacionados con diversos comicios celebrados en distintas entidades federativas de México, pues evidenció la decisión de la Comisión Interamericana de analizar, a partir

¹⁵ Comisión IDH, Informe de fondo 01/90, relacionado con los Casos 9768, 9780 y 9828, México, 17 de mayo de 1990, párr. 48 y ss.

de entonces, la adecuación de los regímenes y procesos electorales de los países miembros de la OEA a los estándares interamericanos no sólo a través de sus informes anuales, temáticos y de país sino 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 de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”¹⁶. Evidentemente, la posibilidad de que la Comisión Interamericana 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 Interamericana, habiéndose generado así jurisprudencia interamericana relevante sobre 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.

III. MARGEN DE REGULACIÓN NACIONAL EN MATERIA ELECTORAL

Es importante advertir que, de acuerdo con lo sostenido por la Corte Interamericana en la sentencia del caso *Castañeda Gutman vs. México*, 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 históricos¹⁷.

¹⁶ Comisión IDH, 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 de 6 de agosto de 2008, Serie C, Núm. 184, párr. 166. Desde la sentencia recaída en el caso *Yatama*, la Corte había sostenido: “la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el

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 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, correspondiéndoles a los Estados seleccionar, diseñar y regular su propio sistema electoral.

Como lo había establecido la Corte 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 ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención. En este sentido, en cada caso particular, la Corte debe avocarse a analizar si la reglamentación respectiva cumple con los requisitos de legalidad (i), está dirigida a cumplir con una finalidad legítima (ii), es necesaria en una sociedad democrática (esto es, si satisface una necesidad social imperiosa o un interés público imperativo) y proporcional (iii); 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, ponderar si es razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa.

IV. DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO EN MATERIA ELECTORAL, INCLUYENDO LA POSIBILIDAD DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Entre los casos en que la Comisión Interamericana consideró alguna omisión legislativa violatoria de la Convención, cabe mencionar su informe 01/90,

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 de 23 de junio de 2005, Serie C, Núm. 127, párr. 207).

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

en el cual concluyó que la legislación interna de México hacia mediados de los ochenta, 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 entidades federativas 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 Americana.

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 Convención, ya fuesen medidas legislativas o de otro carácter, necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la Convención reconoce, si bien la Comisión manifestó que para cuando resolvió los referidos casos había sido informada sobre la existencia de un activo proceso de reforma de la legislación electoral en tal sentido¹⁹ (recuérdese que para finales de la década de los ochenta ya se habían establecido sendos tribunales electorales en el ámbito federal y 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 Convención, tal y como lo había sostenido la propia Comisión Interamericana en el mismo caso de México, la Corte Interamericana sí condenó al Estado, exclusivamente, al pago de costas, por no contemplar, en aquel entonces, un recurso efectivo ante un tribunal independiente e imparcial a través 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 votado²¹.

¹⁹ Comisión IDH, Informe de fondo 01/90, *supra*, nota 13, párr. 48 y ss.

²⁰ *Vid.*, OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, Tesis doctoral, México, UNAM, 2009, pp. 203-220.

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 el año 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).

De lo anterior, cabe desprender que los diversos Estados miembros 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 respectivos sistemas de justicia electoral latinoamericanos, por lo que deberán llevarse a cabo reformas en varios de ellos en tal sentido.

V. DERECHO A ELEGIR REPRESENTANTES LEGISLATIVOS

En el informe de fondo 137/99, relativo a una petición donde se alegaba que la figura de los senadores vitalicio (General Augusto Pinochet) y designados, establecida en el artículo 45 de la Constitución chilena, constituía una limitación irrazonable e inaceptable que alteraba la esencia misma de la democracia representativa, la propia Comisión Interamericana 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 98/03, relativo al caso *Statehood Solidarity Committee vs. Estados Unidos de América*, la Comisión Interamericana 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 Convención Americana, concluyendo 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.

Finalmente, según reforma constitucional de 2007, se estableció expresamente la competencia de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el particular.

²² Comisión IDH, Informe de fondo No. 137/99, Andrés Aylwin Azócar y otros, *supra*, nota 14, párr. 64 y 65.

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

VI. DERECHO A ACCEDER A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR EN CONDICIONES DE IGUALDAD

1. Participación política de la mujer

Adicionalmente, en un informe temático de 1999 (recogido en el anual del mismo año), la Comisión Interamericana 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 podrían ser requeridas, incluso, de manera ampliada, para lograr la igualdad sustancial de oportunidades, lo cual es prioritario en nuestro 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 produzcan 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.

2. Participación política en comunidades indígenas y étnicas

El caso paradigmático es el de *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 Interamericana reiteró que es indispensable que el Estado 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 discriminación²⁵.

²⁴ *Vid.*, Comisión IDH, 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".

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

Al efecto, la Corte recordó que en conformidad con los artículos 23 y 24, así como 1.1 y 2, de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos y adoptar las medidas necesarias para garantizar 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 a través de 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 la Corte 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 político²⁶.

3. 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 concluyó que *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 sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, debiendo ponderarse por los Estados, 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 Interamericana concluyó que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos no constituía, por sí misma, una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23 de la Convención, tal y como lo había sostenido la propia Comisión Interamericana en el mismo caso de México.

Sin embargo, del 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 Interamericana 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 ese o los demás países.

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

4. La libertad de expresión en el marco de una campaña electoral

La Corte Interamericana 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— constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma 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 Interamericana recordó que, según ha establecido, es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13, párrafo 2, de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto 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 postula como candidato a la Presidencia de la República, la cual se somete voluntariamente al escrutinio público, así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes²⁸.

De este modo, concluyó la Corte Interamericana, tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una 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, consecuentemente, 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 esfera 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 públicos, de los políticos e inclusive de los particulares que desarrollan actividades sometidas al escrutinio público debe ser mucho mayor que el de los particulares²⁹.

²⁷ Cfr., caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 88.

²⁸ Cfr., *ibídem*, párr. 92 y 99.

²⁹ Cfr., *ibídem*, párr. 103.

VII. SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS POR CAUSA PENAL
O DETERMINACIÓN ADMINISTRATIVA

La Corte Interamericana 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 a través de 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 Convención, impidiéndole postularse para participar en las elecciones para alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas³⁰.

“En el presente caso —sostuvo la Corte—, 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.

VIII. 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 Interamericana ha sostenido que se actualiza la violación específica también de los derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención en cierto tipo de casos en los que se comprueba que hubo móviles políticos para la violación del 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 del artículo 16.1 de la Convención, cuando la misma haya sido motivada en el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de asociación

³⁰ Corte IDH, caso *López Mendoza vs. Venezuela*, fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 1º de septiembre de 2011, párr. 107.

³¹ *Cfr.*, *ibidem*, párr. 108.

³² *Cfr.*, *ibidem*, párr. 217.

³³ Corte IDH, caso *Escué Zapata vs. Colombia*, fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 4 de julio de 2007, párr. 122 y 123.

de la víctima. Asimismo, al concluir que también se violaba el artículo 23 de la Convención, 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 materia electoral, no sólo estarán cumpliendo con las obligaciones internacionales asumidas por el país respectivo sino ampliando el ámbito y la vigencia de los derechos humanos de sus ciudadanas y ciudadanos, propiciando que los organismos internacionales y, en particular, los interamericanos (la Comisión y la Corte) 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 Convención, 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 los Derechos Humanos.

³⁴ Corte IDH, caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, fondo, reparaciones y costas, Sentencia de del 26 de mayo de 2010, párr. 177 y 178.