Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

Capítulo séptimo

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES Y EL SISTEMA INTERAMERICANO

El objetivo de este capítulo[302] es ofrecer un panorama sobre los estándares del sistema interamericano de derechos humanos en materia de derechos político-electorales, los cuales resultan aplicables a los ordenamientos constitucionales y legales de los países de la región, así como a la jurisprudencia de sus órganos jurisdiccionales nacionales. La posibilidad de acudir a la Comisión Interamericana para plantear la presunta violación de los derechos político-electorales, una vez agotadas las instancias nacionales internas, y, a través de ella, a la Corte Interamericana, constituye uno de los tipos de medios de impugnción electoral de carácter internacional a que se hace referencia en el tema I del capítulo sexto de esta obra,

I. El sistema interamericano de derechos humanos y la normativa sobre derechos político-electorales

Atendiendo a lo previsto en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,[303] así como en el XX de la Declaración America-

[302] El presente capítulo es una versión actualizada del trabajo del propio autor que apareció publicado bajo el título "El sistema interamericano y la protección de los derechos políticos", en Orozco Henríquez, J. Jesús, *Protección a los derechos humanos. Perspectivas nacionales e interamericanas*, México, El Colegio Nacional-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pp. 345-374.

[303] "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.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

na de Derechos y Deberes del Hombre[304] —particularmente, tratándose de los países miembros de la Organización de Estados Americanos que no son parte de la Convención—[305] y, en general, el *corpus iuris* interamericano,[306] se

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".

304 "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".

305 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 miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA, véase Comisión IDH, 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. 46-49; Comisión IDH, Informe núm. 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 núm. 10, párrs. 35-45). Asimismo, véase el artículo 20 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Asamblea General de la OEA a propuesta de la CIDH. Adicionalmente, 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".

306 Al respecto, es relevante lo previsto en la Carta Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2001, cuyo artículo 1º prevé que "(l)os pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla... La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas". Por su parte, el artículo 2o. establece que "(e)l ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional". El artículo 3o. 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". Asimismo, el 6o. dispone que "(l)a 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". Por otra parte, 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, se encuentran

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

hace referencia a los criterios establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH, Comisión o Comisión Interamericana), a través de su labor de monitoreo sobre la situación de los derechos humanos en los países miembros de la Organización de Estados Americanos, sus decisiones recaídas en los procedimientos de medidas cautelares y sus informes con motivo del sistema de peticiones y casos individuales, así como a la jurisprudencia sobre esta materia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo, CoIDH, Corte o Corte Interamericana) tanto en sus resoluciones sobre medidas provisionales como en las recaídas a los casos bajo su jurisdicción.

En términos generales y como se podrá apreciar, tanto la Comisión como la Corte interamericanas, a través de sus decisiones, han contribuido no sólo a proteger los derechos políticos en materia electoral y a definir su alcance con base en los instrumentos interamericanos sino a impulsar los procesos de transición y consolidación democrática que tuvieron lugar en la región a partir de la llamada "tercera ola democrática",[307] al menos, en su dimensión electoral, haciendo abstracción de los nubarrones que se aprecian en algunos países, con motivo de sus particulares y críticos contextos políticos, según se explica más adelante.

Cabe puntualizar que el presente capítulo aborda sólo los estándares interamericanos aplicables a los derechos políticos de carácter electoral (como los derechos de votar por representantes libremente elegidos, así como de ser elegido, 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, en términos del artículo 23 de la Convención e, incluso, otros derechos cuando tienen sustancia política y se ejercen en contextos electorales, como los derechos a la libertad de expresión, asociación o acceso a la justicia, previstos en los artículos 13, 16 o 25 del mismo ordena-

---

los siguientes artículos de los instrumentos de las Naciones Unidas: 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966; 5o., inciso c), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; 7o. de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979; I, II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de 1952; 6o. de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, así como 2o. y 3o. de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. Entre los instrumentos regionales equivalentes, cabe tener presentes los artículos 3o. del Protocolo núm. 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.

307 Véase Huntington, *The Third Wave..., cit.,* nota 38.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

miento interamericano), por lo que no hace referencia a los relacionados con otros derechos políticos de distinta naturaleza, como podrían ser los derechos a participar en los asuntos políticos no electorales o de acceder, en condiciones de igualdad, a cargos públicos administrativos o judiciales ajenos a la vía electoral.[308]

Asimismo, si bien es claro que los estándares interamericanos aquí expuestos no sólo deben ser tenidos en cuenta por los órganos jurisdicccionales nacionales en el desempeño de sus funciones sino que, con base en ellos, algunos países —no sólo los que fueron parte en determinado caso— requieren adecuar sus respectivos marcos constitucionales y legales, excede a los propósitos de este trabajo precisar cuáles son esos países y en qué aspectos.

II. Mecanismos de protección de los derechos político-electorales a cargo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

1. *A través de su labor de monitoreo de la situación de los derechos humanos*

Entre los mecanismos de protección a cargo de la Comisión Interamericana, como parte de su labor de monitoreo de la situación de los derechos humanos en todos y cada uno de los países miembros de la OEA, con base en lo previsto en el artículo 41 de la Convención Americana, su estatuto y su reglamento, cabe destacar las visitas para formular observaciones *in loco* y los eventuales informes de país resultantes, así como los temáticos y los anuales, visitas de relatores, solicitudes de información, audiencias públicas y comunicados de prensa.

A diferencia de los regímenes que prevalecían en 1978 en que entró en vigor la Convención Americana e inicia la llamada "tercera ola democrática", en que tan solo tres países de América Latina eran considerados auténticamente democráticos, según el informe del Programa de las Naciones

[308] En cuanto a la diferencia entre derechos políticos de naturaleza electoral y otra clase de derechos políticos, véase Orozco Henríquez, J. Jesús, "Comentario al artículo 35 constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y concordada*, 20a. ed., México, UNAM-Porrúa, t. II, pp. 111-137. En cuanto a la posibilidad de que el sistema interamericano proteja también derechos políticos de carácter no electoral, como puede ser el acceso a la función pública judicial por designación, véase Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 5 de agosto de 2008, págs. 205 y 207, así como *idem*, *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 30 de junio de 2009, págs. 138, 139 y 141.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

Unidas para el Desarrollo sobre la democracia en el subcontinente,[309] es viable considerar que la gran mayoría de esos países cumplen, en la actualidad y en términos generales, con las características básicas del régimen democrático, al menos en su dimensión electoral y política —con las salvedades de Cuba y Venezuela que se mencionan más adelante—.

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 (piénsese, por ejemplo, en las visitas emblemáticas de la Comisión para formular observaciones *in loco* a Nicaragua en 1978 y a Argentina en 1979, que contribuyeron a constatar diversas violaciones a los derechos humanos y, con posterioridad, a impulsar su retorno a la democracia, así como diversos informes anuales y de país durante la década de los ochenta, según se refiere a continuación). Digno 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[310] 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, 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, estos últimos derivados, generalmente, con motivo de alguna visita para formular observaciones *in loco*. Luego de su primera visita a República Dominicana en 1961, la Comisión ha realizado noventa y seis visitas para formular observaciones *in loco* a 23 Estados miembros, la más reciente de las cuales fue en septiembre de 2017 a Guatemala, en tanto que una de las más paradigmáticas y trascendentes fue la de Argentina en 1979, la cual exhibió

309 *Cfr.* PNUD, *La democracia en América Latina...*, *cit.*, nota 130, p. 26.

310 Véase, al respecto, la relación de las múltiples misiones de observación electoral que tuvieron lugar, particularmente, por CAPEL/IIDH durante esa época en su página *web*.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

varios de los abusos y violaciones a los derechos humanos de la entonces dictadura e impulsó la vuelta a la democracia. Asimismo, en una segunda etapa, a partir de 1990 y según se analizará, la contribución de la Comisión a los procesos de democratización ha sido mediante la propia labor de monitoreo y, destacadamente, el sistema de peticiones y casos e, incluso, eventualmente, a través del mecanismo de medidas cautelares.

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 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.

A. *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 los comicios realizados 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.

B. *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:

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

- 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 a los partidos para organizarse;
- cuestionando los mecanismos de control del gobierno y su partido sobre los órganos electorales, el enfrentamiento entre la autoridad electoral y los órganos de gobierno o 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);
- promoviendo el establecimiento de un registro electoral auténtico, la composición de tribunales electorales independientes con plenas facultades, la existencia de boletas electorales comprensibles y carentes de influencia sobre el elector, la adecuada emisión del voto y/o 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.

Como se verá en el inciso que sigue, a partir de 1990 la Comisión decidió revisar también el respeto y observancia de los derechos político-electorales en los países de la región a través del sistema de peticiones y casos individuales y, mucho más recientemente, ante situaciones graves, urgentes y con riesgo de irreparabilidad de los derechos políticos involucrados, mediante los procedimientos de medidas cautelares, sin descuidar igualmente su labor de monitoreo sobre el particular, especialmente a través de sus informes anuales, de país y temáticos.

Ya en el presente siglo y con relación a su labor de monitoreo a través de sus informes anuales, uno de los criterios para decidir incluir en el capítulo cuarto a determinado país ha sido, precisamente, cuando se han presentado violaciones graves de los elementos fundamentales o las instituciones de la democracia representativa, como en los casos de una alteración del orden constitucional que afecte el orden democrático, o bien el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido o la llegada al poder por medios distintos a las elecciones libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto.[311] Con base en este criterio, por ejemplo, la Co-

[311] Según reforma de 2013 al artículo 59, párrafo 6, del Reglamento de la Comisión In-

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

misión Interamericana decidió incluir a Honduras en 2009 en el marco del golpe de Estado en contra del presidente Zelaya,[312] así como los años subsiguientes en que persistieron sus efectos, al igual que a Cuba y Venezuela durante varios años, entre otras razones, por el recurrente deterioro de su institucionalidad democrática y la grave afectación de los derechos políticos de su población.

En este sentido, en su informe anual de 2017, la Comisión Interamericana volvió a incluir a Cuba en el capítulo IV-B, con fundamento, entre otros, en el criterio invocado, ante la ausencia de condiciones que permitan una genuina participación política de sectores de diversa línea de pensamiento, así como la celebración de elecciones carentes de pluralidad e independencia, con insuperables obstáculos que impiden el acceso libre a diversas fuentes de información; al respecto, sostuvo que la voz adversa al gobierno, en su intento de expresarse y participar en la conducción de los asuntos del país, termina siendo suprimida ante la presencia de un único partido, la prohibición de asociarse con fines políticos, las arbitrarias restricciones a la libertad de expresión y el derecho de reunión, entre otros derechos fundamentales.[313]

Asimismo, en el referido informe, incluyó nuevamente a Venezuela, entre otras razones, con base en el referido criterio,[314] en tanto que, ante la renuencia del mencionado Estado a formalizar alguna invitación a la Comisión para visitarle a pesar del reiterado interés que ésta le había manifesta-

---

teramericana de Derechos Humanos, "Los criterios para la inclusión de un Estado Miembro en el Capítulo IV.B del Informe Anual son los siguientes:

a. una violación grave de los elementos fundamentales y las instituciones de la democracia representativa previstos en la Carta Democrática Interamericana, que son medios esenciales para la realización de los derechos humanos, entre ellos:

i. si hubiera acceso discriminatorio o un ejercicio abusivo del poder que socave o contraríe el Estado de Derecho, tales como la infracción sistemática de la independencia del Poder Judicial o la falta de subordinación de las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida;

ii. si se hubiera producido una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático; o

iii. cuando un gobierno democráticamente constituido fuera derrocado por la fuerza o el gobierno actual haya llegado al poder por otros medios distintos a las elecciones libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, de conformidad con las normas internacionalmente aceptadas y los principios recogidos en la Carta Democrática Interamericana".

312 Véase informes anuales de la CIDH de 2009 a 2013, así como el informe de país derivado de la visita en aquel año, *idem, Honduras: Derechos humanos y golpe de Estado*, 2009, párs. 81-82 y 389.

313 *Cfr.* CIDH, *Informe anual 2017*, capítulo IV-B, Cuba, párs. 25 y ss.

314 *Cfr. ibidem*, capítulo IV-B, Venezuela, párs. 4 y ss.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

do para tal efecto, la CIDH decidió elaborar también un tercer informe de país, en donde señaló que había venido observando un paulatino deterioro en la institucionalidad democrática y la situación de derechos humanos en Venezuela, la cual se ha profundizado e intensificado significativamente a partir de 2015. En su informe de país, la CIDH consideró que se trata de una problemática compleja que tiene sus raíces en la injerencia del Poder Ejecutivo en los otros poderes públicos y la inobservancia del principio de separación de poderes, la cual se refleja de manera particularmente grave en la preocupante actuación del Poder Judicial, en especial en los dos últimos años. En opinión de la Comisión, el agravamiento de la crisis reciente en Venezuela se relaciona estrechamente con una serie de decisiones adoptadas por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), que representaron injerencias en la Asamblea Nacional (AN) y afectaron el principio de separación de poderes. Esta situación se agravó en 2017 al punto de producirse una alteración del orden constitucional con las sentencias núms. 155 y 156 emitidas por el TSJ el 28 y 29 de marzo, respectivamente, en las cuales levantó las inmunidades parlamentarias a los diputados de la AN, estableció que sus actos constituyen "traición a la patria", otorgó al Poder Ejecutivo amplios poderes discrecionales, y se arrogó competencias del Poder Legislativo.[315] Como señaló la CIDH en su momento, a través de diversos comunicados de prensa, tales medidas constituyeron una usurpación de las funciones del Poder Legislativo por parte de los poderes Judicial y Ejecutivo, así como una anulación *de facto* del voto popular mediante el cual fueron elegidos los diputados.[316]

En consideración de la Comisión, los citados problemas en materia de institucionalidad democrática en Venezuela han tenido un impacto profundo en el ejercicio de los derechos políticos, que se han visto restringidos seriamente a través de múltiples obstáculos y distintas formas de hostigamiento y persecución a la oposición. Entre los más recientes se encuentran la suspensión del proceso de referéndum revocatorio al presidente de la República, la prolongada suspensión de elecciones municipales y regionales, y los graves cuestionamientos sobre ventajas indebidas al partido en el gobierno y fraude en las elecciones regionales de 2017.[317] De manera similar, en su momento la CIDH y/o su Relatoría Especial para la Libertad

315 *Cfr.* CIDH, *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*, 2017, pár. 17.

316 Véase CIDH, comunicados de prensa 41/17, 131/17, 184/17, del 31 de marzo, 31 de agosto y 17 de noviembre de 2017.

317 *Cfr.*, CIDH, *op. cit.*, nota 315, pár. 18.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

de Expresión, condenaron los hechos de violencia ocurridos en la Asamblea Nacional y durante la jornada electoral, en la cual llegó a haber muertos, así como operativos militares indiscriminados y medidas represivas, restricciones arbitrarias a la libertad de expresión y/o reunión, y el cierre de más de 50 medios sin garantías legales y con motivo de su línea editorial.[318]

Adicionalmente, en cuanto al Poder Electoral de Venezuela, la CIDH sostuvo que, atendiendo a la información a su alcance, existía una falta de independencia del Consejo Nacional Electoral (CNE), debido, entre otros factores, al incumplimiento reiterado del procedimiento establecido en la Constitución para la elección de sus integrantes, ya que, en lugar de que los candidatos sean propuestos por el Comité de Postulaciones Electorales —compuesto por sociedad civil— y elegidos con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional como lo prescribe la Constitución, desde 1999, sus miembros habrían sido elegidos de manera distinta. Además, sus miembros no cumplirían con el requisito de no estar vinculados a organizaciones con fines políticos, como lo exige la Constitución, en tanto que muchos de ellos serían o habrían sido operadores de confianza del gobierno y su personal técnico sería militante en el partido oficialista.[319]

En tal escenario, señaló la CIDH en el mismo informe, el Consejo Nacional Electoral ha adoptado decisiones que afectan el ejercicio de los derechos políticos de venezolanos y venezolanas, y perjudican la institucionalidad democrática. Así, por ejemplo, dificultó la activación del proceso revocatorio presidencial y terminó por suspender el mismo. Asimismo, pospuso en dos ocasiones las elecciones regionales y las elecciones municipales, implementando un mecanismo de renovación de partidos políticos que dificultaría la participación de algunos de ellos y acortando el periodo de inscripción para las elecciones regionales, reubicando tardíamente centros de votación y bloqueando la sustitución de candidaturas, en tanto que no se habría acreditado a organizaciones de observación electoral. En este contexto, la Comisión ha considerado fundamental tener presente que la consolidación de las democracias requiere que se intensifique la participación efectiva de todos los sectores sociales en la vida política, social, económica y cultural de Venezuela, pues la efectiva implementación de

[318] Véase CIDH, comunicados de prensa 16/17, 44/17, 48/17, 51/17, 58/17, 68/17, 84/17, 93/17, 109/17, 110/17, 135/17, del 17 de febrero, 11 de abril, 19 de abril, 26 de abril, 9 de mayo, 26 de mayo, 27 de junio, 10 de julio, 29 de julio, 1o. de agosto y 6 de septiembre de 2017.

[319] Véase CIDH, *op. cit.*, nota 315, págs. 127-129.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

valores de pluralismo y participación es un punto esencial para superar el clima de polarización política en el país.[320]

No obstante lo anterior, previo decreto de la Asamblea Nacional Constituyente,[321] el Consejo Nacional Electoral (CNE) convocó a elecciones para los Consejos Legislativos Estatales y para anticipar las de carácter presidencial, primero para el mes de abril y, después, las postergó para el 20 de mayo. Al respecto, a través de un comunicado de prensa, la Comisión Interamericana expresó su profunda preocupación por la falta de condiciones mínimas necesarias para la realización de elecciones libres, justas y confiables en Venezuela, considerando que el proceso de convocatoria a elecciones del CNE no cumplía con los estándares internacionales ni con los procedimientos establecidos en la propia Constitución venezolana, los tiempos habían sido manejados de modo imprevisible y arbitrario, sin haber sido consensuados con las fuerzas de oposición, insistiendo en que el órgano electoral carecía de las garantías de independencia e imparcialidad, persistían obstáculos para la libre participación de partidos políticos y candidatos, así como la exclusión de nuevos votantes y de venezolanos en el extranjero, afectándose la universalidad del sufragio. [322]

Como parte también de su labor de monitoreo, la Comisión ha recibido información a través de diversas audiencias públicas sobre la situación de los derechos político-electorales en algunos países de la región, como ocurrió en abril de 2016 en que se abordó el tema de la desnacionalización, con efectos retroactivos, por parte del gobierno de República Dominicana de personas nacidas en su propio país de ascendencia haitiana, negándoles la documentación que acreditaría su ciudadanía o incorporando en la misma alusiones tales como "no vota en 2016".[323] Asimismo, en diciembre del mismo año, se denunció la negación de personalidad jurídica a partidos políticos de oposición y la remoción de legisladores por el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua,[324] en tanto que, en marzo de 2017 se recibieron se-

320 Véase *ibidem*, págs. 130, 131, 149 y 189.

321 Véase Asamblea Nacional Constituyente, Decreto Constituyente "de Acciones en Defensa de la Paz, la Democracia, la Soberanía e Independencia de la República Bolivariana de Venezuela", 23 de enero de 2018.

322 Véase CIDH, comunicado de prensa 112/18, *CIDH advierte sobre la falta de condiciones para la realización de elecciones libres y justas en Venezuela*, 18 de mayo de 2018

323 Véase CIDH, Audiencia pública "Derechos políticos de personas dominicanas de ascendencia haitiana en República Dominicana, 8 de abril de 2016, en el entendido de que el contenido de esta y las demás audiencias públicas puede consultarse a través de la página *web* de la CIDH.

324 Véase CIDH, Audiencia pública "Situación de derechos políticos en Nicaragua", 7 de diciembre de 2016.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

ñalamientos del uso del derecho penal por motivos políticos en Venezuela, destacando el uso de la prisión preventiva como mecanismo para mantener retenidos a actores políticos y miembros de la sociedad civil.[325]

2. *Sistema de peticiones y casos individuales, así como medidas cautelares*

En cuanto el sistema de peticiones y casos individuales, de especial relevancia fue el Informe de fondo 01/90,[326] 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 de entonces, la adecuación de los regímenes y procesos electorales de los países miembros de la OEA a los estándares interamericanos no sólo en el marco de su labor de monitoreo de la situación de los derechos humanos en la región a través de sus informes anuales, temáticos y de país, sino mediante el sistema de peticiones y casos presentados por las personas presuntamente afectadas en sus derechos.

En efecto, la Comisión ha reiterado que, a través del sistema de peticiones y casos:

> 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.[327]

Asimismo, con antecedentes desde la década de los ochenta del siglo pasado pero particularmente a partir de la segunda década del siglo XXI, la Comisión también ha sostenido que en casos de gravedad, urgencia y riesgo de daño irreparable a la persona en el ejercicio de sus derechos políticos, se encuentra facultada para otorgar la medida cautelar correspondiente a fin de que el Estado, a través de sus órganos, proteja a la persona y evite la con-

[325] Véase CIDH, Audiencia pública "Denuncias sobre persecución política en Venezuela", 22 de marzo de 2017.

[326] CIDH, Informe de fondo 01/90, relacionado con los Casos 9768, 9780 y 9828, México, 17 de mayo de 1990, págs. 48 y ss.

[327] CIDH, Informe de fondo núm. 137/99, Andrés Aylwin Azócar y otros, Chile, 27 de diciembre de 1999, pár. 47.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

sumación del daño o afectación a su derecho involucrado.[328] Al efecto, se ha precisado que la naturaleza de tal medida puede tener no sólo una dimensión tutelar para proteger directamente a la persona del daño o afectación de su derecho, sino también una dimensión cautelar para salvaguardar el objeto o materia de una petición o caso pendiente ante la Comisión.

Evidentemente, el abordamiento de los derechos políticos a través del sistema de peticiones y casos individuales y el otorgamiento de medidas cautelares, ante un eventual incumplimiento por parte del Estado respectivo, ha abierto también la puerta a que la Comisión Interamericana decida presentar el caso o solicitar la medida provisional correspondiente ante la Corte Interamericana, habiéndose generado así relevante jurisprudencia interamericana sobre derechos político-electorales, como se analiza a continuación.

Cabe señalar que, 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, con independencia de que cada vez son más invocados por los órganos jurisdiccionales constitucionales y electorales para sustentar sus resoluciones.

III. Margen de regulación nacional de los derechos político-electorales

Es importante tener presente que, de acuerdo con lo sostenido por la Corte Interamericana en la sentencia del *caso Castañeda Gutman vs. México*,[329] cada Estado cuenta con un ámbito de potestad o margen de regulación nacional de los derechos político-electorales:

> (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

[328] Véase artículo 25 del Reglamento de la CIDH.
[329] Ferrer MacGregor, *El caso Castañeda...*, *cit.*, nota 51.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

> pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.[330]

De lo anterior es posible derivar que el derecho político-electoral a votar o a ser elegido —entre otros—, desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, 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).[331] 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 —dentro de los parámetros convencionales— seleccionar, diseñar y regular su propio sistema electoral.

Como lo había establecido la Corte desde el *caso Yatama*, la previsión y aplicación de requisitos en determinado Estado 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".[332]

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

---

330 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, pár. 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 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, pár. 207).

331 *Cfr.*,García Roca, F. Javier, y Dalla Vía, Alberto R., "Los derechos políticos y electorales: Un orden público democrático", en García Roca, Javier *et al.* (coords.), *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Pamplona, Civitas y Thomson Reuters, 2012, p. 252.

332 Corte IDH, caso *Castañeda*, *cit.*, nota 330, pár. 174.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

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 (iii) es proporcional; en este sentido, en el supuesto de que haya alternativas, debe optarse por la que restrinja en menor grado el derecho fundamental protegido, en el entendido de que la eventual restricción debe ajustarse estrechamente al logro del objetivo legítimo.

En términos generales, al ejercer su potestad de regular el ejercicio de los derechos político-electorales para su debida eficacia, los órganos del Estado —sujetos a un eventual control de la convencionalidad de su actuación en sede internacional por los órganos interamericanos a través del sistema de peticiones y casos individuales— deben ponderar si la respectiva regulación o posible restricción al ejercicio de determinado derecho político-electoral es razonable y proporcional de acuerdo con los principios de la democracia representativa y los estándares interamericanos aplicables.

IV. Derecho a un recurso jurisdiccional efectivo para proteger derechos político-electorales, incluyendo la posibilidad de control de la constitucionalidad

Entre los casos en que la Comisión Interamericana consideró alguna omisión legislativa violatoria de la Convención,[333] cabe mencionar su informe 01/90, en el cual concluyó que la legislación interna de México hacia mediados de los ochenta del siglo pasado, 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 y resolver sobre su validez—, sin contemplar medio de impugnación jurisdiccional alguno, razón por la cual no atendían a lo exigido en el artículo 25 de la Convención Americana.

[333] Véase Bazán, Víctor, *Control de las omisiones inconstitucionales e inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americana y europea*, México, TEPJF, 2017, pp. 311-410 y 978-1052.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

Por tanto, determinó 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 propia Comisión manifestó que para cuando resolvió los referidos casos había sido informada por el gobierno mexicano sobre la existencia de un activo proceso de reforma de la legislación electoral en tal sentido[334] (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).[335]

Por otra parte, en la invocada sentencia de la Corte Interamericana en el *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 como lo había sostenido la Comisión Interamericana en su informe sobre el mismo *caso Castañeda*, la propia Corte 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 votado.[336]

De lo anterior, cabe desprender que los diversos Estados miembros de la OEA deben contemplar instrumentos específicos internos accesibles a cualquier persona para el ejercicio de un control jurisdiccional de la cons-

---

334 CIDH, Informe de fondo 01/90, *cit.*, nota 326, párs. 48 y ss.

335 Véase Orozco Henríquez, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, *cit.*, nota 2, pp. 203-220.

336 Véase Corte IDH, *caso Castañeda*, *cit.*, nota 330. Cabe señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México 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 (véase Orozco Henríquez, J. Jesús, "La contradicción de tesis 2/2000 y el sistema mexicano de justicia electoral", *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 para no aplicar en casos concretos normas legales electorales contrarias a la Constitución (artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

titucionalidad 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.[337]

V. Derecho a elegir representantes legislativos

En el informe de fondo 137/99 de la Comisión Interamericana, 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 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".[338]

Asimismo, en el Informe 98/03, relativo al *caso Statehood Solidarity Commitee 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". [339]

---

337 *Cfr.* Orozco Henríquez, J. Jesús, "Tendencias recientes de la justicia electoral en América Latina", *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, pp. 405-426.

338 CIDH, Informe de fondo Aylwin Azócar y otros, *supra, op. cit.*, nota 25, págs. 64 y 65.

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

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

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

1. *Participación política de la mujer*

En un informe temático de 1999 (recogido en el anual correspondiente), 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 que 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 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".[340]

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

[340] Véase 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", énfasis añadido.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

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.[341]

Al efecto, la Corte recordó que de conformidad con los artículos 23 y 24, así como 1.1 y 2o., 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 político.[342]

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 ese entonces 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.[343]

---

341 *Cfr*. Corte IDH, caso *Yatama, cit.,* nota 330, págs. 2 y 195.

342 *Cfr. idem*.

343 *Cfr*. Corte IDH, caso *Castañeda, cit.*, nota 330, págs. 201, 217 y 219

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

En consecuencia, la Corte Interamericana concluyó que el sistema de registro de candidaturas exclusivamente 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 como lo había sostenido la propia Comisión Interamericana, en su momento, en el mismo *caso Castañeda*.

Sin embargo, del hecho de que se considerara que el régimen exclusivo de partidos políticos para el registro de candidaturas presidenciales entonces vigente en México no violaba la Convención, no implica que los criterios de legalidad, fin legítimo, necesidad y estricta 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 ése u otros países.

VII. La libertad de expresión en el marco de campañas electorales

En el *caso Ricardo Canese vs. Paraguay* 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.[344]

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

344 *Cfr.* Corte IDH, *caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de agosto de 2004, pár. 88. Véase Carbonell, *La libertad de expresión...*, *cit.*, nota 301; Madrazo Lajous, *Los límites a la libertad de expresión...*, *cit.*, nota 301, y Orozco y Villa, *Los límites a la libertad de expresión...*, *cit.*

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

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 importantes.[345]

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 particulares.[346]

VIII. 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 político-electorales 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 impuestas por la Contraloría General de la República sin que mediara proceso ni condena penal firme en

345 *Cfr. ibidem,* págs. 92 y 99. Aun cuando no relacionado con campañas electorales, cabe mencionar aquí el caso resuelto por la CIDH en que declaró la responsabilidad internacional del Estado cubano por la violación de los derechos a la libertad de expresión y asociación de Vladimiro Roca Antúnez, René Gómez Manzano, Martha Beatriz Roque Cabello y Félix Bonne Carcassés, quienes fueron privados arbitrariamente de la libertad y condenados a severas penas de prisión bajo cargos de sedición por la mera difusión de opiniones políticas, lo cual resultaba contrario a los principios democráticos y perseguía fines ilegítimos, como es la criminalización de la crítica política (CIDH, Informe de fondo 27/18, *Vladimiro Roca Antúnez y otros,* Cuba, 24 de febrero de 2018, págs. 124 y 155).

346 *Cfr.* Corte IDH, *caso Canese, cit.,* nota 344, pár. 103.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

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 Caracas.[347]

"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".[348] 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".[349]

Con base en el referido estándar, la Comisión Interamericana otorgó una medida cautelar a favor del entonces alcalde mayor de la ciudad de Bogotá, Colombia, Gustavo Petro en marzo de 2014, quien había sido elegido popularmente, por estimar, *prima facie*, que sus derechos políticos se encontraban en una situación de gravedad, urgencia y riesgo de irreparabilidad y de que pudiera quedar sin objeto la petición que se había presentado ante la propia Comisión, ante la eventual ejecución de la sanción de destitución e inhabilitación por quince años que le había impuesto el procurador general de la Nación (al haberlo encontrado responsable de cometer tres supuestas faltas catalogadas como gravísimas, después de ordenar el cambio en el modelo de recolección de basuras en Bogotá en 2013) y la consecuente celebración de una elección extraordinaria para sustituirlo, teniendo en cuenta que se trataba de una sanción disciplinaria impuesta por un órgano de naturaleza administrativa y no, estrictamente, de una condena a través de un proceso penal por un tribunal competente, como lo exige el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana. Por tal motivo y toda vez que el Consejo de Estado había revocado las tutelas que originalmente otorgaron diversas instancias jurisdiccionales nacionales que suspendían los efectos de la referida sanción de destitución, la Comisión Interamericana otorgó la medida cautelar para que el Estado (en el caso específico, el presidente de la República) se abstuviera de ejecutar la multicitada sanción y, consecuentemente, de convocar a la elección extraordinaria, a fin de que el

347 Corte IDH, *caso López Mendoza vs. Venezuela*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 1o. de septiembre de 2011, pár. 107.

348 *Cfr. ibidem*, pár. 108.

349 *Cfr. ibidem*, pár. 217.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

beneficiario pudiera cumplir el periodo para el que fue electo hasta que la propia Comisión se pronunciara sobre la petición presentada. Cabe señalar que la Comisión Interamericana, en la propia medida cautelar precisó que el perjuicio irreparable para el beneficiario "(p)odría generar un efecto colateral en el derecho de las personas que votaron también por el señor Gustavo Francisco Petro Urrego".[350]

La medida cautelar de la Comisión Interamericana fue, finalmente, acatada por el presidente Juan Manuel Santos[351] y, en su oportunidad, la propia CIDH emitió el informe de fondo relacionado con la petición P-1742-13, concluyendo que, efectivamente, la sanción de destitución e inhabilitación por quince años de un funcionario de elección popular —como lo era el alcalde mayor de la Ciudad de Bogotá— constituyó una restricción arbitraria a sus derechos políticos y, por tanto, incompatible con el artículo 23 de la

[350] CIDH, Medida Cautelar núm. 374/13, Gustavo Francisco Petro Urrego, 18 de marzo de 2014, Resolución 5/14. Como se indicó, inicialmente, tanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca como el Consejo Seccional de la Judicatura otorgaron diversas tutelas a favor de diversos electores de la circunscripción en contra de la ejecución de la sanción de destitución e inhabiitación del alcalde Gustavo Petro que le impuso el procurador general de la Nación y no fue sino cuando el Consejo de Estado revocó el 18 de marzo de 2014 las últimas 23 tutelas, al actualizarse el riesgo de ejecución de la sanción por parte del presidente de la República, que la Comisión Interamericana decidió otorgar esa misma noche la medida cautelar.

[351] En un primer momento, el presidente Santos no acató la medida cautelar, aduciendo que debía estarse a la revocación de las referidas tutelas decretada por el Consejo de Estado, por lo que destituyó al alcalde Petro y convocó a una elección extraordinaria para sustituirlo. Sin embargo, el 21 de abril de 2014, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D. C., otorgó una nueva tutela al elector Oscar Augusto Verano por estimar que, al desacatarse la medida cautelar de la CIDH, se violaron los derechos políticos colaterales de los electores "a que su elegido gobierne y lleve a cabo (su) proyecto" o programa de gobierno. Al efecto, teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad de Colombia, el citado Tribunal Superior concluyó que "las medidas cautelares proferidas por la CIDH son vinculantes para el Estado colombiano y que no es discrecional su acatamiento", por lo que ordenó "… Al señor presidente de la República de Colombia, dr. Juan Manuel Santos Calderón, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, deje sin efectos el Decreto 570 del 20 de marzo de 2014, y en consecuencia, tome las decisiones a que haya lugar para el acatamiento de la medida cautelar 374-13 proferida por la CIDH en la Resolución 05 del 18 de marzo de 2014" (Exp. 11001220300020140057200). Asimismo, el 13 de mayo de 2014, con motivo de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor Gustavo Francisco Petro Urrego, la Sala Unitaria a cargo del Consejero de Estado dr. Gerardo Arenas Monsalve decretó como medida cautelar la suspensión provisional de las sanciones de destitución e inhabilitación que le había impuesto el procurador general de la Nación, la cual, ante el recurso de súplica que presentó este último, fue confirmada el 17 de marzo de 2015 por la Sala Plena del Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (Exp. 11001-03-15-000-2014-03799-00).

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

Convención Americana, toda vez que no fue impuesta por "juez competente", sino por una autoridad de naturaleza administrativa, como es el caso del procurador general de la Nación; tampoco se trató de una "condena" como resultado de la comisión de un delito, sino de una sanción derivada de la presunta comisión de una falta de carácter disciplinario, equivalente a una mera infracción administrativa, y tampoco la sanción que se impuso fue resultado de un "proceso penal" con las debidas formalidades, sino que derivó de un procedimiento propiamente administrativo. En tal virtud, la Comisión Interamericana no sólo determinó dejar sin efecto las sanciones administrativas impuestas al señor Gustavo Petro y reparar las violaciones a sus derechos, sino adecuar la legislación interna, en particular, las disposiciones de la Constitución Política y del Código Disciplinario Único que contemplan las facultades de destitución e inhabilitación de funcionarios de elección popular por el procurador general de la Nación en ejercicio de su potestad disciplinaria, a lo establecido en el artículo 23 de la Convención Americana.[352]

Cabe señalar que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de Colombia, al resolver el 15 de noviembre de 2017 la acción de nulidad y restablecimiento de derecho que había interpuesto el señor Gustavo Petro, acogió las recomendaciones de la Comisión Interamericana y decidió no sólo anular las referidas sanciones de destitución e inhabilitación que le había impuesto el procurador general de la Nación —en virtud de que las mismas no pueden ser adoptadas por un órgano de naturaleza administrativa— y, en consecuencia, ordenar que se le pagaran los salarios y prestaciones que aquél dejó de percibir por tal motivo, sino exhortar al Gobierno Nacional, al Congreso Nacional y al procurador general de la Nación para que en un plazo no mayor de dos años implementen las reformas constitucionales y legales a que haya lugar para dar plena vigencia al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos de las consideraciones y la *ratio decidendi* de la propia sentencia.[353]

[352] CIDH, Informe de fondo relacionado con el caso P-1742-13, Gustavo Francisco Petro Urrego, resuelto en octubre de 2017 e invocado en la sentencia que se menciona en la nota que sigue.

[353] Sala Plena del Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Acción de nulidad y restablecimiento de derecho interpuesta por Gustavo Francisco Petro Urrego contra procurador general de la Nación, 1131-2014, sentencia del 15 de noviembre de 2017.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

IX. Vulneración de derechos políticos por violación a otros derechos

Ante un cambio de criterio de lo que había sostenido en el *caso Escué Zapata*,[354] a partir de 2010, la Corte Interamericana ha sostenido que se actualiza la violación específica también de los derechos políticos (en su caso, electorales) 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 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".[355]

Asimismo, al determinar la responsabilidad internacional del Estado de Honduras por el asesinato del candidato a diputado Ángel Pacheco León, la Corte recordó que los Estados tienen el deber de "organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos", y que, con base en el artículo 23 de la Convención, el ejercicio de los derechos políticos tiene una dimensión social, pues el derecho a ser elegido involucra el derecho a la participación política no sólo de la persona que se presenta a un cargo, sino también el de otras personas a participar por medio de representantes

[354] Corte IDH, *caso Escué Zapata vs. Colombia*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 4 de julio de 2007, págs. 122 y 123.

[355] Corte IDH, *caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 26 de mayo de 2010, págs. 177 y 178.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

libremente elegidos. "En términos generales, entonces —sostuvo la Corte—, existe una obligación de los Estados de proveer medidas eficaces para garantizar la realización de procesos electorales adecuados, y estas pueden implicar acciones de seguridad o protección respecto a candidatos u otras personas intervinientes en dichos procesos".[356]

Por otra parte, al declarar la responsabilidad internacional del Estado de Venezuela por la violación del derecho a la participación política y a la no discriminación, en perjuicio de Rocío San Miguel y otras funcionarias públicas que fueron arbitrariamente despedidas por haber firmado una solicitud de referendo revocatorio presidencial, en tanto mecanismo de democracia directa previsto en la Constitución venezolana y, por tanto, protegido por la Convención, la Corte Interamericana concluyó que:

> La terminación de los contratos constituyó una forma de desviación de poder, utilizando dicha cláusula como velo de legalidad para encubrir la verdadera motivación o finalidad real, a saber: una represalia en su contra por haber ejercido legítimamente un derecho de carácter político constitucionalmente previsto, al firmar a favor de la convocatoria al referendo revocatorio presidencial. Ello fue percibido por los funcionarios superiores como un acto de deslealtad política y como la manifestación de una opinión u orientación política opositora o disidente, que motivó un trato diferenciado hacia ellas, como en efecto fue el hecho de dar por terminada arbitrariamente la relación laboral.[357]

Cabe mencionar aquí también que, en el transcurso de 2017, teniendo en cuenta el contexto de tensión institucional y social generada en el marco de alteración del orden constitucional en Venezuela, la Comisión Interamericana decidió otorgar sendas medidas cautelares para que el propio Estado garantizara no sólo la vida e integridad personal, sino los derechos políticos (en su caso, electorales) de distintos ciudadanos y servidores públicos en situación de riesgo con motivo, entre otros aspectos, de comentarios negativos estigmatizantes por parte de altas autoridades nacionales. Tal fue el caso de la otorgada a favor del líder de oposición política Henrique Capriles Ra-

356 Corte IDH, *caso Pacheco León y otros vs. Honduras*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 15 de noviembre de 2017, serie C, núm. 342, pár. 158.

357 Corte IDH, *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 8 de febrero de 2018, serie C, núm. 348, pár. 150. "La Corte reafirma que, en los términos del artículo 1.1 de la Convención, en una sociedad democrática una persona nunca podría ser discriminada por sus opiniones políticas o por ejercer legítimamente derechos políticos" (*ibidem*, pár. 117).

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

donski[358] y de diversos diputados miembros de la Asamblea Nacional[359] y de la fiscal general de la República,[360] para que se les garantizara el ejercicio de tales derechos sin ser objeto de amenazas, hostigamientos o violencia, incluyendo, en el caso de estos últimos, el ejercicio de su función como diputados o fiscal.

X. Consideraciones conclusivas

Como se ha podido apreciar, la Comisión y la Corte interamericanas han defendido y contribuido a garantizar, con energía y creatividad, los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos en el continente americano a fin de salvaguardar la democracia en la región. La contribución de los organismos interamericanos a los procesos de transición y consolidación democrática de carácter electoral en varios países de América Latina fue particularmente significativa en el último cuarto del siglo XX, en tanto que durante el presente ha tenido y tendrá que ver más con la calidad de la democracia.

Aun cuando, entre los diversos derechos políticos, son los político-electorales los que mayor protección y desarrollo han tenido en el sistema interamericano, uno de los principales retos es defenderlos con mayor oportunidad y efectividad, de manera que no sólo se establezcan estándares que rijan hacia futuro, sino, eventualmente, pueda garantizarse su ejercicio, incluso, antes de que devengan irreparables en casos concretos con motivo de procesos electorales en curso. Ciertamente, una de las dificultades es la brevedad de los plazos electorales y la relevancia de que, según el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, se pueda ir agotando cada una de ellas para avanzar en su desarrollo y arribar a resultados comiciales que permitan la renovación periódica en los cargos de elección popular. Incluso, esa brevedad de los plazos electorales, así como los principios de subsidiaridad y complementariedad que caracterizan al sistema interamericano, propicia que, con frecuencia y cuando más, sea sólo una instancia constitucional in-

[358] CIDH, Resolución 15/17, relacionada con la MC 248/17, Henrique Capriles Radonski, Venezuela, 2 de junio de 2017.

[359] CIDH, Resolución 12/17, relacionada con la MC616/16, Luis Florido, Venezuela, 7 de abril de 2017; Resolución 24/17, relacionada con la MC 403/17, Julio Borges y otros, Venezuela, 28 de julio de 2017; Resolución 35/17, relacionada con la MC 533/17, Williams Dávila, Venezuela, 6 de septiembre de 2017.

[360] CIDH, Resolución 27/17, relacionada con la MC 449/17, Luisa Ortega Díaz y familia, Venezuela, 3 de agosto de 2017.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

terna la que revise jurisdiccionalmente las decisiones de los órganos electorales administrativos supremos sin que, en general, haya tiempo para acudir a los órganos interamericanos a través del sistema de peticiones y casos.

Es claro que cuando se han planteado medidas precautorias (cautelares y/o provisionales) para evitar que el daño al derecho político-electoral involucrado devenga en irreparable, justificadamente, la Corte Interamericana ha exigido que éstas no impliquen un juzgamiento anticipado que reste sentido a la decisión de fondo, que es la que propiamente debe definir las responsabilidades jurídicas controvertidas (*caso Castañeda*).[361] Sin embargo, si en futuros casos, a diferencia de lo que ocurrió en este último, se lograra demostrar la aplicabilidad de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) —por ejemplo, alguno en el que sea más clara la inobservancia de algún estándar interamericano sin que implique un pronunciamiento sobre el eventual fondo de una petición—, sería relevante ponderar si, ante el riesgo de irreparabilidad, podría considerarse o no jurídicamente viable el otorgamiento de tales medidas, como ocurrió respecto de la ejecución de la sanción de destitución a Gustavo Petro, entonces alcalde de Bogotá, Colombia, ordenada por autoridad administrativa.[362]

Otro de los aspectos que eventualmente los órganos interamericanos habrían de definir, sería las consecuencias que acarrearía que en algún país en el que se hubiese optado por conferir algunos derechos políticos a las y los extranjeros que satisfagan determinados requisitos, se decidiera no otorgarlos a futuros migrantes, y si ello se ajusta o no a la Convención, en la medida en que se estimase que tal decisión encuadraría en su potestad de configuración estatal, teniendo en cuenta simultáneamente el principio de progresividad y no discriminación característico de los derechos humanos. En similar senti-

[361] En palabras de la Corte: "No resulta posible en el presente caso apreciar la configuración de la apariencia de buen derecho, que manifiesta tener el señor Castañeda Gutman, sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado que implique, a su vez, revisar el apego o no de la normativa interna electoral mexicana a la Convención Americana. En el presente caso las pretensiones del peticionario quedarían consumadas con la orden de adopción de medidas provisionales. En efecto, la adopción de las medidas solicitadas implicaría un juzgamiento anticipado por vía incidental con el consiguiente establecimiento *in limine litis* de los hechos y sus respectivas consecuencias objeto del debate principal; y ello, obviamente, le restaría sentido a la decisión de fondo, que en propiedad es la que debe definir las responsabilidades jurídicas controvertidas" (Corte IDH, *Asunto Castañeda Gutman respecto México*, medidas provisionales, resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2005, pár. 6).

[362] Véase, *supra*, las notas 350 a 353, así como el texto principal correspondiente, con motivo de la medida cautelar a favor de Gustavo Petro y, en su oportunidad, el informe de fondo y su secuela.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

do, si sería susceptible o no de establecer estándares interamericanos sobre el voto de las ciudadanas y los ciudadanos nacionales desde el extranjero.

Asimismo, es previsible que los órganos interamericanos se vean requeridos para pronunciarse respecto de la adecuación o no con la Convención de la suspensión de derechos políticos (incluidos, en su caso, los electorales) por causa penal (por ejemplo, la prisión preventiva respecto de ciertos delitos graves, como la probable vinculación con el narcotráfico de algunos candidatos, y su armonización con el principio de presunción de inocencia) y lo establecido expresamente en el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana.

Del mismo modo, tanto la Comisión como la Corte Interamericana, eventualmente a través del sistema de peticiones y casos, habrán de definir también lo que debe entenderse por "elecciones libres y auténticas", y, en este sentido, por ejemplo, analizar las condiciones de la competencia electoral acordes con la Convención Americana. Al efecto, *v. gr.,* la armonización entre el derecho a acceder a cargos electorales en condiciones de igualdad y el correspondiente acceso equitativo a los medios de comunicación durante campañas electorales, por una parte, y la libertad de expresión, por la otra, así como atender desafíos como el uso de las nuevas tecnologías de la información y el surgimiento de campañas de desinformación en contextos electorales.

Adicionalmente, es probable que los órganos interamericanos vayan desarrollando diversos criterios o estándares respecto de los instrumentos o mecanismos de la democracia participativa, tanto electorales como de otro carácter, así como de otros derechos humanos (asociación, petición, expresión, reunión, acceso a la información y a la justicia) cuyo ejercicio versa sobre materia político-electoral.

En general, atendiendo al principio de progresividad de los derechos humanos, habrá que explorar el desarrollo del "derecho a la democracia" previsto en la Carta Democrática Interamericana para los Pueblos de América.[363] Al efecto, habría que delimitar su significado y alcance, así como el

[363] Al respecto, la Corte recientemente ha considerado que "el principio democrático permea la Convención y, en general, el Sistema Interamericano, en el cual la relación entre derechos humanos, democracia representativa y derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana. Este instrumento jurídico es una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere, pues recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA, incluyendo los Estados parte de la Convención, hacen de las normas antingentes de la democracia tanto de la Carta de la OEA como de ésta. En los términos de la Carta Democrática, «el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la [OEA]» y aquélla «se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

ámbito de protección que los órganos interamericanos podrían brindar ante eventuales peticiones y casos que plantearan las ciudadanas y los ciudadanos de los países de la región, incluyendo los contornos de la correlativa obligación de sus gobiernos de salvaguardar los derechos políticos y promover y defender el "derecho a la democracia".[364]

En la medida en que los órganos nacionales (de manera relevante los jurisdiccionales y, en específico, los tribunales electorales de los países latinoamericanos) observen y den plena vigencia a los estándares interamericanos sobre derechos político-electorales, no sólo estarán cumpliendo con las obligaciones internacionales asumidas por el país respectivo, sino, en su caso, ampliando el ámbito y la vigencia de los derechos humanos de sus ciudadanas y ciudadanos. En este sentido, se propicia 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.

---

responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional». El ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye, entonces, una obligación jurídica internacional y éstos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción interna, doméstica o exclusiva" (Corte IDH, *Caso San Miguel Sosa y otras*, *cit.*, nota 357, pár. 114*)*.

364 En este sentido, en el *caso López Lone y otros vs. Honduras*, la Corte Interamericana, al considerar como un hecho ilícito internacional no sólo el golpe de Estado de 2009 en Honduras, sino los procesos disciplinarios seguidos por el gobierno de facto en contra de diversos jueces "por conductas que se enmarcaban dentro de lo previsto por la Carta Democrática Interamericana en la medida que constituían un ejercicio de participación ciudadana para defender los elementos constitutivos de la democracia representativa", también sostuvo que "conforme al Derecho Internacional y las propias determinaciones de los órganos de la OEA, competentes en esta materia, las actuaciones de las presuntas víctimas gozaban de legitimidad internacional, al contrario de las emprendidas por las autoridades del gobierno de facto. Por consiguiente, este Tribunal entiende que las actividades desarrolladas por las presuntas víctimas durante esta «ruptura inconstitucional» constituían no solo un derecho sino que son parte del deber de defender la democracia..." (Corte IDH, *Caso López Lone y otros vs. Honduras*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 5 de octubre de 2015, págs. 152 y 153).

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas