

Los influjos del derecho internacional en la consolidación del derecho electoral convencionalizado

JAIME ARTURO VERDÍN PÉREZ^{*}

SÍNTESIS: El tema en estudio se vincula con los desafíos de la justicia electoral en el marco de la internacionalización del derecho constitucional y de los primeros 40 años de la vigencia del Pacto de San José, 70 años de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Haciendo notar la influencia del proceso de *constitucionalización* del derecho internacional de los derechos humanos que ha transitado y ha fortalecido el concepto de la democracia y del derecho al voto que permiten la participación y ejercicio de los derechos y libertades en un modelo democrático de estado de Derecho.

SUMARIO: I. *Exordio*. II. *El acceso a la justicia y garantías judiciales en materia política*. III. *Participación política de las comunidades indígenas*. IV. *Seguimiento y vigilancia de la democracia de los partidos políticos*. V. *Igualdad de género y democracia*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias*.

I. EXORDIO

El tema que abordaré se vincula con los desafíos de la justicia electoral en el marco de la internacionalización del derecho constitucional y de los primeros cuarenta años de la vigencia del Pacto de San José, setenta años de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y setenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos —*que*— sumados a los esfuerzos necesarios para reafirmar

^{*} UNAM. Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, Becario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, asesorado por el doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot. Doctor en Derecho, Maestro en Derecho Constitucional y Amparo. Profesor y académico especialista en materia electoral del Posgrado en Derecho de la UNAM.

Correspondencia: Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510, Coyoacán, CDMX. Correo electrónico: jaimе.verdin@comunidad.unam.mx. ORCID: 000-0002-6699-359X.

la democracia como sistema que nutre los derechos consustanciales de las personas en el plano doméstico, plantean grandes retos entre los que destacan algunos que conviene apuntar en el marco de los “Desafíos de la Democracia Incluyente”.

Es claro que los influjos del derecho internacional de los derechos humanos han permeado para la consolidación del derecho electoral convencionalizado, inclusive han permitido la definición del contenido esencial de éstos, pues las instituciones y en particular el Estado ha sufrido transformaciones sustantivas que lo encaminan al denominado “Estado constitucional de derecho”, en donde imperan la libertad y dignidad humanas.

Cabe resaltar que la presente propuesta que se menciona, parte de la idea de que ha existido un avance considerable en tratándose de los derechos político electorales del ciudadano, los cuales han transitado del entendimiento de ser simples derechos civiles y prerrogativas tendentes a la armonización social y a la simple participación política, a la comprensión de que son verdaderos derechos humanos que se vinculan con otros en razón del principio de la indivisibilidad e interdependencia.

De conformidad con esta premisa, es claro que la influencia del proceso de *constitucionalización* del derecho internacional de los derechos humanos ha sido transitada y fortalecida con el concepto de la democracia y del derecho al voto que permiten la participación y ejercicio de los derechos y libertades en un modelo democrático de estado de Derecho.

Debemos considerar que el ejercicio del derecho al voto no se circunscribe a votar y ser votado, pues tiene diversas formas de manifestación, tal es el caso de las cuotas de género que permiten la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la regulación de la violencia política como forma de discriminación y exclusión de un sector en situación de vulnerabilidad, el acceso a la justicia en materia electoral, el derecho a un recurso judicial efectivo, y el abandono de excesivos formalismos para una real y efectiva justicia.

Por lo anterior, el estudio de los derechos políticos como derechos humanos resulta de especial importancia, pues repercuten de forma directa en el ejercicio de otros derechos, especialmente a la luz de las reformas en materia de derechos humanos, del control de convencio-

nalidad y de la interpretación conforme. Constituyen el esquema sin el cual sería impensable la democracia como principio del Estado.

Por lo tanto, los derechos políticos no solo se refieren a los derechos de los ciudadanos de votar, ser votados, de asociación y de afiliación política, como lo establecen las fracciones I, II y III del artículo 35, así como el párrafo segundo de la base I del artículo 41 de nuestra carta magna, sino se extienden también a los derechos que tiene todo individuo para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado en el ejercicio de la función pública; es decir, con independencia de que se trate de derechos para elegir a autoridades políticas, o de ser electo, o de asociarse, o de reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país, virtud por la cual los convierte en pilares para el ejercicio de otros derechos.

Si se considera, según el criterio liberal, los derechos políticos son derechos humanos ya que reúnen las características comunes a todos los derechos humanos de ser universales (aplicables a todo el género humano), inherentes (al hombre), imprescriptibles (no están sujetos a venta), irrenunciables (no son un bien disponible) e integrales (la violación de uno presupone la violación de todos), así como características propias a su naturaleza, es decir, limitan la actuación estatal y la ajustan a los contenidos esenciales de la Constitución y los Tratados Internacionales, por lo tanto su definición, protección y defensa deberá darse al tenor del marco legal, constitucional y convencional.

Ferrajoli, desde su perspectiva *neoconstitucionalista* ha señalado que son derechos fundamentales, *todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de un determinado status*¹. Entiende por derechos subjetivos las expectativas positivas —*de recibir apoyo*— o negativas, de no sufrir lesiones, adscritas a un sujeto por una norma jurídica.

¹ Véase Ferrajoli, Luigi, *Derecho y garantías la ley del más débil*, Trotta, Madrid, España, 1998.

II. EL ACCESO A LA JUSTICIA Y GARANTÍAS JUDICIALES EN MATERIA POLÍTICA

En estos 40 años de vigencia del Pacto de San José, la línea jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CoIDH) ha sido sumamente prolífera en torno a favorecer a los grupos más desaventajados, social y económicamente, por ello se ha pronunciado en los derechos de las comunidades indígenas, sobre todo en lo que toca al reconocimiento de los usos normativos, derecho a la consulta, identidad cultural, entre algunos, y ha señalado que

Todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. El artículo 8.1 de la Convención, que alude al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, es igualmente aplicable al supuesto en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos.

De conformidad con lo anterior, las decisiones que incluyen a los órganos electorales como autoridades pueden afectar la esfera básica de los derechos de una persona, en su dimensión de derecho político-electoral. De este modo, resulta indispensable que se tengan en cuenta los principios generales que habrán de prevalecer en cualquier decisión de autoridad, respetando las garantías mínimas consagradas en el artículo 8.1 de la Convención, en cuanto sean aplicables al procedimiento respectivo.

No olvidemos señalar que en los comienzos de la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA) resultó una afirmación que la democracia y su promoción es uno de sus objetivos fundamentales de la organización. La Carta de la OEA proclamó, ya en 1948 los derechos fundamentales de la persona, sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo y estipuló que respetar los derechos de la persona es uno de los deberes fundamentales de los Estados. Entre los objetivos primigenios de la OEA figuraba el de “...*promover y consolidar la democracia representativa*”.

Además de lo anterior, es indispensable considerar la importancia que tienen las elecciones y los procesos democráticos en general para la toma de decisiones de los asuntos públicos del país, debe tomarse

en cuenta que el procedimiento electoral que antecede a la celebración de elecciones requiere celeridad y un trámite sencillo que facilite la toma de medidas en el marco del calendario electoral. Además así lo afirma el tribunal regional, las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, tal como el derecho a la participación política, deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias².

La Carta reitera principios coincidentes con los contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos cuando señala que:

Son 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 (artículo 3°).

Finalmente, conviene indicar que el mandato que se incluyó en el artículo primero constitucional, párrafo tercero indica que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que disponga la ley, con lo cual nos encontramos en la obligación del respeto a los derechos humanos, entre ellos al ejercicio del voto y al de representatividad.

III. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Como se ha mencionado, la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, su objetivo principal es intervenir en la designa-

² Corte IDH, *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párrafos 149, 150 y 152.

ción de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

En efecto, existen tres tesis en torno a la democracia: *a)* en todo el mundo, la democracia está en camino a una degeneración autocrática; *b)* en muchos lugares, las tendencias autocráticas sirven para alimentarla y son sostenidas por formas de gobierno de los peores, es decir, favorecen y son favorecidas por el deterioro progresivo de la calidad de las clases dirigentes; *c)* la llamada tercera ola del proceso de democratización que se expandió durante el último cuarto del siglo XX, produciendo la caída de regímenes autoritarios y totalitarios, en realidad diseminó por el mundo una miríada de democracias aparentes³.

Ese principio, —*el de la democracia*— posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, evitar normas de carácter discriminatorio, combatir dichas prácticas y establecer disposiciones y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.

En estos setenta años conviene reflexionar sobre el papel de las asociaciones políticas, conformadas por grupos indígenas, las cuales contribuyen a establecer y preservar la identidad cultural de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas. Su estructura y fines están ligados a los usos, costumbres y formas de organización de dichas comunidades, pero sobre todo al respeto por su identidad.

Como consecuencia de ello, con la indebida exclusión de la participación de sus candidatos se afecta particularmente a los grupos en condiciones más desaventajadas, entre ellos algunos integrantes de las comunidades indígenas y étnicas que están representados por dichas

³ Bovero, Michelangelo, *La democracia y sus condiciones*, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/253/pr/pr2.pdf>.

organizaciones en las elecciones, al colocarlos en una situación de desigualdad en cuanto a las opciones entre las cuales pueden elegir al votar.

Lo anterior, provoca discriminación ya que se impide de forma sustantiva la participación como candidatas a aquellas personas que, en principio, merecen su confianza por haber sido elegidas, en su caso, de forma directa en asambleas, de acuerdo a los usos y costumbres de dichas comunidades, para representar los intereses de los miembros de éstas.

La exclusión además de atentar contra los derechos de las personas, incide en la carencia de representación de las necesidades, de la participación y del ejercicio de los derechos de los miembros de las referidas comunidades en los órganos regionales encargados de adoptar políticas y programas que podrían influir en su desarrollo⁴.

Conviene señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha discutido ampliamente sobre la implementación de los usos y costumbres para elección de autoridades, validez de la elección de gobernadores tradicionales de las comunidades indígenas y su interpretación ha sumado a los esfuerzos por garantizar de manera plena y efectiva los derechos de todas las personas.

IV. SEGUIMIENTO Y VIGILANCIA DE LA DEMOCRACIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La participación política se expresa a través de la manifestación de un conjunto de valores, representaciones e identidad entre los miembros organizados con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la administración de asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal, a través de mecanismos de participación directa, así lo ha indicado la Corte Interamericana en el Caso Castañeda Gutman⁵. De esta

⁴ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. *op. cit.* párrafos 226 y 227.

⁵ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184 párrafo 147, p. 42. Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos,

forma, los partidos políticos tienen una influencia considerable en la promoción, difusión y cultura de la democracia, propician el aprendizaje constante en la cultura de legalidad y respeto a los derechos.

En este tenor, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, considerando la nueva configuración del derecho constitucional mexicano, ha señalado que la negativa de permiso de participación a un militante constituye un obstáculo desproporcionado al ejercicio pleno de los derechos humanos, al interpretar que los derechos del ciudadano no pueden someterse al capricho o voluntad de un tercero, y tanto sus limitaciones como finalidades deben ser objetivas y racionales, es decir tal como lo han afirmado la mayor parte de los tribunales del mundo, los derechos solo pueden alcanzar limitantes cuando existen razones objetivas.

Por lo tanto, ha estimado, como él mismo lo señala que en su interpretación, las disposiciones normativas exceden el núcleo esencial del derecho de afiliación, y vulneran derechos fundamentales de los ciudadanos, reconocidos en la norma fundamental.

De acuerdo con los criterios de la Corte Interamericana, tanto en la *Opinión Consultiva 5/85*, y en los Casos *Castañeda Gutman*; *Claude Reyes*; *Palamara Iribarne*; *Ricardo Canese* y *Herrera Ulloa* válidamente se puede indicar que la necesidad de las medidas en una sociedad democrática depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. La restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho⁶.

plesbicitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

⁶ En este sentido la Corte Interamericana señala: "...Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcio-

Como se sabe, resulta acertado detenerse al estudio de los mecanismos de control, los cuales coadyuvan para la superación de los regímenes autoritarios en la transición democrática, y permiten identificar cuando un partido político no cumple con los parámetros anteriores, para en su caso propiciar por la vía legal y procesal, constitucional y convencional los mecanismos institucionales para su disolución, sanción e incluso la existencia de medios idóneos que consideren una reparación integral en caso de que existan violaciones a los derechos político-electorales de las personas, en el entendido de que estos últimos son genuinos derechos humanos.

De esta manera, las prácticas homofóbicas, la violencia de género, el ataque a las instituciones electorales, la xenofobia, la discriminación, son solo algunos ejemplos de prácticas que deben combatirse, pues no solo lesionan el ideal democrático, sino además transgreden sistemáticamente la igualdad y la dignidad humana.

Dadas las dimensiones de estos derechos, la principal conclusión a la que han arribado, a partir de la interpretación de casos, diversos órganos jurisdiccionales, es que el pluralismo alienta la democracia y la libre manifestación de ideas que aparecen relacionadas con los partidos políticos y con el ejercicio del derecho de asociación, sumadas a la transparencia, rendición de cuentas, y legitimidad democrática, cuyo fin último es evitar la corrupción y dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales y convencionales.

No se puede soslayar que conforme al artículo 1º de la Constitución Federal, los partidos políticos tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, considerando los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los Derechos Humanos.

nal al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho...”, Véase, Caso Claude Reyes y otros vs Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párrafo 91.

V. IGUALDAD DE GÉNERO Y DEMOCRACIA

La igualdad de género constituye un eje central de la democracia incluyente y uno de sus principales desafíos, pues esta se ve inmersa en un contexto social y cultural vinculado con estereotipos de género que desproporcionadamente obstaculizan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Si bien la transformación debe ser más profunda y tendente al cambio social y cultural, han existido adelantos, *por ejemplo* con la reforma de 2014, se incorporó la obligación de acatar la cuota de género como obligación constitucional, imponiendo a los partidos políticos, el deber de garantizar la paridad de género, es decir, que se integren las listas con el 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales (art. 41, base I).

En dicho contexto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha tenido conocimiento de innumerables casos tendentes a garantizar la efectiva participación de las mujeres en los procesos electorales, el objetivo principal es cumplir con las cuotas de género. Desde su análisis, en diversos casos, las acciones afirmativas, van encaminadas a buscar la igualdad de género y aunque son medidas temporales y que no necesariamente tienden a resolver la desigualdad estructural, coadyuvan a conseguir el respeto a los derechos humanos.

El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en muchos instrumentos internacionales y desarrollado por la doctrina y jurisprudencia internacionales, sobre todo la que proviene del sistema interamericano que alcanza compatibilidad integral con las disposiciones internas.

De este modo, los propios órganos judiciales han señalado que los Estados deben promover el uso de medidas transitorias, entre algunas, las cuotas, para aumentar la participación de la mujer en todos los niveles en la toma de decisiones políticas, asimismo, implementar medidas para erradicar la violencia política, como una práctica recurrente generada en un determinado contexto social y cultural de nuestro país.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido sentencias relacionadas con el principio de no discriminación

atinentes a género y violencia política, así, el registro del tema violencia política de género se identificó a partir de 2015, ubicando los primeros casos en abril de 2016, cuando se elaboró el Protocolo de Atención a la Violencia Política en Razón de Género.

Además de ello, existe importante jurisprudencia en torno a sistemas normativos indígenas, personas con discapacidad, derechos de la niñez, entre otros, sin embargo, aun queda mucho camino por recorrer, discutir sobre candidaturas independientes, corrupción y pobreza como factor que obstaculiza la igualdad de oportunidades en un contexto democrático.

VI. CONCLUSIONES

A setenta años de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, setenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y cuarenta de vigencia del Pacto de San José de Costa Rica, conviene detenerse a cuestionar cuáles son los desafíos para una democracia incluyente, que promueva el desarrollo social y estimule el respeto a todas las libertades fundamentales sin hacer distinción de raza, sexo, condición social, idioma o religión.

Así, la consolidación de un régimen del derecho internacional de los derechos humanos ha permeado al interior de los Estados y conseguido la consolidación de sistemas de protección de los derechos humanos, cuyos fines principales son la vigencia plena de los principios democráticos sobre la base del ejercicio efectivo de las libertades humanas.

La tarea no ha sido fácil, existen tensiones a nivel normativo que derivan de la complejidad de concebir diversos ordenamientos legales que interactúan para una mayor protección, pero que todos confluyen en el respeto de la dignidad humana, ligados a la geometría variable de los diversos Estados existentes, los cuales aun actúan bajo el imperio de ideas fundamentalistas, nacionalistas y radicales, muchas de ellas apoyadas en sus principios de soberanía.

Si bien los derechos humanos se han convertido en la piedra angular de las tareas de todas las autoridades, lo cierto es que la democracia representativa resulta un elemento indispensable para el desarrollo mismo de los derechos, por lo que los gobiernos de los

Estados deben fundar sus regímenes en el respeto a tales libertades y promover, difundir y garantizar su cumplimiento efectivo.

La expresión y manifestación de las ideas, la existencia de los medios judiciales idóneos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el desarrollo de normas que consigan condiciones justas, basadas en la dignidad de la persona, son solo algunos de los ejemplos de los desafíos pendientes en el continente que habrá que discutir en los siguientes años.

VII. REFERENCIAS

- BOVERO, Michelangelo, *La democracia y sus condiciones*, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/253/pr/pr2.pdf>
- CORTE IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127.
- CORTE IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C, No. 184.
- ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita, “Procesos de control constitucional de leyes y actos electorales”, en *Lecturas Jurídicas* 4, Época II, Tomo I, Vol. IV, Septiembre de 1997, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Chihuahua, México, 1997.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y garantías la ley del más débil*, Trotta, Madrid, España, 1998.
- NIETO CASTILLO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*, 1ª reimp, IIJ-UNAM, México, 2005.