

DOCTRINA

Una revisión sobre los derechos políticos en los documentos internacionales de derechos humanos y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

A review of political rights in the international documents of human rights and the Inter-American Court of Human Rights jurisprudence

Ana Claudia Santano 

Centro Universitario Autónomo de Brasil

Rafael Oyarte Martínez

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

RESUMEN Los derechos políticos son en sí uno de los pilares centrales de los derechos humanos, ya que solo encuentran suelo fértil en una democracia. Ante esto, hace muchas décadas que la idea de derechos políticos, más allá del sufragio activo, ha ganado terreno en los países, lo que ha derivado en una gran contribución por parte de los documentos internacionales de derechos humanos y de la jurisprudencia de cortes internacionales, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este sentido, este artículo revisa este conjunto de derechos desde su perspectiva normativa en el ámbito internacional, lo que se complementa con el análisis de decisiones dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para lograrlo, se hizo una revisión documental y jurisprudencial sobre el tema.

PALABRAS CLAVE Derechos políticos, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Democracia.

ABSTRACT Political rights are themselves one of the main cores of human rights, since they only find fertile soil in a democracy. Having this in mind, since many decades the idea of political rights, beyond active suffrage, has gained ground in the countries, which has led to a great contribution by international human rights documents and the jurisprudence of international courts, as the Inter-American Court of Human Rights. In this sense, this article reviews this set of rights from its normative perspective in the international arena, which is complemented by the analysis of decisions issued by the Inter-American Court of Human Rights. To achieve this, it made a documentary and jurisprudential review on the topic.

KEYWORDS Political rights, Inter-American System of Human Rights, Inter-American Court of Human Rights, Democracy.

Los derechos políticos y su espacio de conformación

Los derechos políticos están muy conectados con la idea de democracia y, por consiguiente, la de desarrollo, ya que dichos derechos, centrales en la idea de los derechos humanos, son necesarios para concretar una serie de otras prerrogativas que permiten que los países se desarrollen desde el punto de vista social, político y económico. En este sentido, Bobbio (2004) afirma que es solamente en la democracia donde los derechos humanos tienen lugar y, por tanto, son necesarios derechos políticos.

En este trabajo se entenderán como derechos políticos aquellos que son inherentes a la ciudadanía y abarcan el derecho de participación directa o indirecta en el gobierno, en su organización y en el funcionamiento del Estado en un contexto democrático (Gomes, 2012: 65). Aquí se ubican las reglas sobre la creación, la actuación o el reconocimiento de los partidos políticos y del ejercicio de dichos derechos por parte de los ciudadanos, entre otros, lo que deja en claro que este conjunto de derechos se involucra con la autodeterminación de los pueblos y de los Estados considerados en su soberanía, porque son justamente los derechos políticos los que permiten a los individuos expresarse como sujetos activos (Amaya, 2014).

Así, para alcanzar el objetivo central de este trabajo, el artículo está dividido en cinco partes. Comienza realizando una lectura de los tratados internacionales de los derechos humanos sobre los derechos políticos, continúa con un análisis sobre la jurisprudencia constante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, finalmente, aborda la revisión de los derechos políticos en el ámbito internacional.

Los derechos políticos bajo la óptica de los tratados internacionales de derechos humanos en el sistema onusiano

Según la teoría clásica de generaciones de derechos de Karel Vasak (1977),¹ los derechos políticos se ubican entre los derechos de libertad, que imponen al Estado un deber de protección de la esfera de la autonomía del individuo, es decir, una prestación negativa en la que el Estado se abstiene de intervenir para permitir el libre ejercicio de dichos derechos por sus titulares. Son tenidos como derechos de defensa, considerando que limitan la acción estatal ante los ciudadanos (Trindade, 2000).²

1. Dicha teoría es construida sobre la expresión más representativa de la Revolución Francesa (*liberté, égalité et fraternité*). La primera generación son los derechos vinculados a la libertad, la segunda reporta los derechos de igualdad y la tercera se refiere a los derechos conectados con la solidaridad social.

2. La clasificación en generaciones sufre una fuerte crítica doctrinal, como la de Cançado Trindade, que lista al menos cuatro razones para no adoptarla: i) transmite una falsa idea de sustitución de una generación por otra, ya que los derechos se complementan; ii) aparenta que una generación es más antigua que otra, lo que no es necesariamente verdadero; iii) presenta los derechos de forma fragmentada, violando

La internacionalización de los derechos humanos, intensificada desde el final de la Segunda Guerra Mundial, posibilitó la sistematización de las normas que antes eran fragmentadas y dispersas. Un marco en este proceso fue, indudablemente, la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945. En este período fue una opción por dar relieve a los derechos políticos, justamente para reconstruir los regímenes democráticos y rescatar sus valores a partir de partidos políticos; de la realización de elecciones libres, directas y con voto universal.³

Como parte de dicho proceso de internacionalización, fueron aprobados distintos documentos como representación de los consensos entre los países sobre el contenido de estos derechos, volviéndolos universales, es decir, aplicables a todos los Estados que se adhieran al instrumento. Al final de la década de 1940, dos documentos muy importantes fueron consolidados: la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el ámbito de las Naciones Unidas; y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos creada en 1948. Cabe subrayar que hay una falsa idea de que la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue aprobada antes que la Declaración Americana, pero esta última fue aprobada durante la 9.º Conferencia Interamericana en Bogotá entre el 30 de marzo y el 2 de mayo de 1948. Por otra parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue aprobada en París bajo la forma de resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

La Carta de la Organización de las Naciones Unidas no listó un conjunto de derechos esenciales, lo que llevó a la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, cabe destacar la naturaleza declaratoria de esta última, lo que no hace de ella un tratado internacional. Eso genera un debate doctrinal con tres posiciones sobre su fuerza vinculante:

1. Con atribución de fuerza vinculante, por ser una interpretación auténtica del término «derechos humanos» de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.
2. Con fuerza vinculante, por representar la costumbre internacional sobre la materia.
3. Solamente una *soft law*, es decir, un conjunto de normas aún no vinculantes, pero que buscan direccionar las acciones de los Estados para serlo posteriormente (Ramos, 2017: 50).

la indivisibilidad que los abarca; iv) dicha clasificación puede afectar las nuevas interpretaciones de los derechos humanos en su contenido, debido a su encaje poco exacto en una de las generaciones, ya que el derecho a la vida, por ejemplo, puede ser tanto un derecho de defensa (primera generación), como de prestación positiva estatal (segunda generación).

3. Verónica Smink, «5 precursoras del voto femenino en América Latina», *BBC*, 22 de octubre de 2013, disponible en [bbc.in/3cIg7MJ](https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional/2013/10/131022_5_mujeres_voto_femenino). En este período, la cuestión del voto femenino ya había sido vista en muchos países y regiones, como en el Reino Unido (1918), EE.UU. (1920), Uruguay (1929) y Brasil (1932). Incluso, durante este período de posguerra, las mujeres adquirieron el derecho de voto en más de 28 países.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el principio de la libertad tiene tanto la dimensión política como la individual. De esta forma, son complementarias e interdependientes (Comparato, 2016: 242), lo que significa que una no existe sin la otra. En este sentido, en su artículo 21, la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Además, toda persona tiene derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país y, en lo que se refiere a la soberanía popular, la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público. Esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual, y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

En el sistema onusiano, en 1966 fue aprobado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que, junto con el Pacto de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, busca jurídicamente vincular dichos derechos a los Estados, instrumentalizando el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en disposiciones más detalladas y a partir de mecanismos de monitoreo sobre su cumplimiento por los Estados parte. En el artículo 25, los derechos de participación política garantizan a todos, sin ninguna discriminación, el derecho de participar de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Garantiza también el derecho de votar y de ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igualitario, por voto secreto y que aseguren la manifestación de la voluntad de los electores. Al final del dispositivo, está la garantía de acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su respectivo país.

En relación con el tema, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se pronunció sobre el artículo 25 del Pacto Civil, aportando algunas consideraciones de su aplicación en la Observación General número 25 (Organización de las Naciones Unidas, 1996). En este documento, se afirma que el derecho de las personas a presentarse a las elecciones no debe limitarse excesivamente ante el requisito de afiliación partidista o a que se les imponga pertenecer a determinados partidos, lo que alcanza el debate sobre el constante monopolio de candidaturas en muchos sistemas políticos.

Los derechos políticos bajo la óptica de los tratados internacionales de derechos humanos en el sistema interamericano

En lo que se refiere al sistema interamericano de derechos humanos, la Carta de la Organización de los Estados Americanos insertó la cláusula democrática (artículo 9),⁴ que

4. Así dispone el artículo 9: «Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado. a) La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de

dispone sobre la posibilidad de suspensión de un Estado miembro de sus actividades en el organismo en caso de que haya algún movimiento político que destituya un gobierno elegido democráticamente. Luego, para complementar la Carta, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre menciona, en su artículo 20, que toda persona legalmente capacitada tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país de manera directa o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Dicha protección a los derechos políticos se repite en la Convención Americana de Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica (1969), que en su artículo 23 garantiza a todos los ciudadanos el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos de manera directa o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y de ser votado en elecciones periódicas auténticas efectuadas por sufragio universal e igual, por voto secreto que asegure la libre expresión de la voluntad de los electores; y de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas de sus países. Además, el Pacto de San José establece que una ley puede regular el ejercicio de los derechos políticos constantes en el artículo 23, fundamentándose exclusivamente en razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena proferida por juez competente en proceso penal, algo que viene siendo un punto de conflicto en el entendimiento de la Comisión de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los ordenamientos jurídicos de los Estados parte de la Convención (Amaya y Loiano, 2014; Amaya, 2016).⁵

Una tutela más directa de los derechos políticos vino con la aprobación de la Carta Democrática, el 11 de septiembre de 2001. Aunque no se constituya como un tratado, ya que en realidad es una resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (por lo tanto, una *soft law* y no vinculante), conforma un impor-

la democracia representativa en el Estado miembro afectado; b) La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros; c) La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General; d) La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado; e) El miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización; f) La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados miembros; g) Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta».

5. Tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte ya tuvieron la oportunidad de manifestarse sobre dichas prohibiciones en los casos *Yatama con Nicaragua* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 23 de junio de 2005), *López Mendoza con Venezuela* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 1 de septiembre de 2011) y *Gustavo Petro Urrego con Colombia* (con medida cautelar impuesta por la Comisión Interamericana desde 2014), y otros. En estos casos, lo que se debate es el derecho de ser elegido y permanecer elegido ante decisiones de otros órganos que no sean una condena proferida por juez competente en proceso penal. Para un análisis más detallado sobre esos casos, véanse las referencias citadas.

tante vector de la interpretación para la promoción de la democracia en los continentes americanos. Sus 28 artículos son distribuidos en 6 partes:

1. Democracia y sistema interamericano.
2. Democracia y derechos.
3. Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza.
4. Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.
5. Democracia y misiones de observación electoral (Santano, 2016).
6. Promoción de la cultura democrática (Priotti y Trucco, 2012).

En lo que se refiere al objeto de este estudio, las disposiciones de los artículos 3, 4 y 5 abordan justamente el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; a la realización de elecciones periódicas, libres y justas; al sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; al pluralismo de partidos políticos y la separación de poderes;⁶ a la transparencia, la probidad y la responsabilidad en la gestión pública;⁷ y también al rol de los partidos políticos, ya que, según el artículo 5:

El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

Luego, lo dispuesto en el artículo 6 destaca la importancia de la participación popular como un derecho y como una responsabilidad de los Estados para el ejercicio de la democracia, debiendo siempre ser ampliada.⁸

Ante dicha exposición, se verifica que en líneas generales hay una defensa de la democracia a partir de un modelo «de fuera hacia adentro», como también hay ciertas opciones que fueron privilegiadas por las organizaciones internacionales, sin eliminar las que los Estados miembros puedan adoptar políticamente para sí dentro del campo de su

6. Artículo 3: «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».

7. Artículo 4: «Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia».

8. Artículo 6: «La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia».

soberanía. En este sentido, la democracia es la base y el principal objetivo buscado. Así, observados sus elementos esenciales y condiciones mínimas dispuestas para su ejercicio, los países pueden adecuar a su propia realidad dichos mandamientos, lo que evidencia que no hay una única manera de concretizar la democracia (Hoffmann, 2016).

Los derechos políticos en la jurisprudencia interamericana

Los derechos políticos ya han sido objeto de apreciación por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en algunas ocasiones. Considerando que la democracia es uno de los temas más relevantes y que todavía sigue siendo frágil en muchos países de la región, sería al menos curioso que no hubiera ningún fallo durante todos estos años.⁹

Así, por lo menos hay tres decisiones importantes, las cuales trataremos a continuación. Son los casos *Yatama con Nicaragua* (sentencia del 23 de junio de 2005); *Castañeda Gutman con México* (sentencia del 6 de agosto de 2008); y *López Mendoza con Venezuela* (sentencia del 1 de septiembre de 2011). La exposición de estos precedentes en conjunto ayudará a abordar el amplio espectro de análisis ya efectuado por la Corte.

El caso *Yatama con Nicaragua* tiene como inicio la adopción de la Ley Electoral 331 de enero de 2000. Dicha norma no contempló la figura de las asociaciones de suscripción popular para que ellas participaran de las elecciones. Solamente se permitía la participación en los procesos electorales por medio de los partidos políticos. Así, el 8 de marzo de 2000, miembros de la organización indígena *Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (Yatama)* intentaron obtener una autorización para que fueran reconocidos como un partido regional. Sin embargo, pese a los distintos recursos presentados, la solicitud fue rechazada, lo que impidió su participación en las elecciones de ese año (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2011).¹⁰

Como se puede observar, aquí hay un debate sobre el monopolio de candidaturas. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, amparándose en el artículo 23.2 del Pacto de San José, consideró que la previsión y aplicación de los requisitos para ejercer derechos políticos no constituyen, por sí mismos, una restricción indebida a dichos derechos, que no son absolutos y que pueden ser objeto de limitación. Sin embargo, la regulación sobre las «condiciones habilitantes» y otras «condicionantes y formalidades» permitidas por el artículo 23.2 de la Convención deben observar los principios de legalidad, necesidad y de proporcionalidad en una sociedad democrática. De esta forma, la regulación no puede, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ser discriminatoria, sino que debe basarse en criterios razonables. Además, debe atender a un propósito útil y oportuno que la vuelva necesaria para satisfacer un interés público imperativo, como también ser proporcional a él.¹¹

9. Hay casos que no podrán ser abordados. Véase Amaya (2014) para un amplio abordaje de los derechos políticos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

10. En la referencia citada se encuentra la ficha técnica del caso.

11. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso *Yatama con Nicaragua*, 2005; párrafo del párrafo 206.

Por otro lado, dentro de la noción de democracia aportada por el Pacto de San José, también mencionados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el modelo representativo abre espacio para la democracia comunitaria, como declaró el juez García Sayán en su voto. Hay, de esta manera, un establecimiento de estándares internacionales sobre la democracia y su ejercicio efectivo. A partir de ello, la Carta Democrática Interamericana dispuso que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad que refuerza y profundiza la democracia representativa. Luego, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce el derecho a la participación política de las comunidades indígenas por tener formas de organización tradicionales y propias. Así, la sentencia sostiene que no existe disposición en la Convención Americana que permita afirmar que los ciudadanos solamente pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo por medio de un partido político. Es por eso que la participación en los asuntos públicos de organizaciones distintas a los partidos políticos es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trata de grupos de ciudadanos que, de otra manera, podrían ser excluidos de dicha participación.¹²

Entre otras medidas, Nicaragua fue condenada a reformar la regulación de los requisitos dispuestos en la Ley Electoral 331 de 2000 que fueron declarados violadores de la Convención. Por otra parte, también fue condenada a adoptar, en un plazo razonable, medidas necesarias para que los integrantes de las comunidades indígenas y étnicas pudieran participar en los procesos electorales de forma efectiva, tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres en el marco de una sociedad democrática. De esta forma, los requisitos establecidos deben permitir y fomentar que los miembros de dichas comunidades cuenten con una representación adecuada que les permita intervenir en los procesos de decisión sobre las cuestiones nacionales que involucren a la sociedad en su conjunto, como también los asuntos particulares que se conecten con dichas comunidades. De esta manera, los requisitos a ser adoptados no deben constituirse en un bloqueo de su participación política.¹³

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos profundizó la noción de democracia para un modelo inclusivo, multicultural y comunitario (Aguar, 2012: 60-61). La situación era desproporcional, ya que la organización indígena había intentado registrarse como un partido, pero sin éxito. Por lo tanto, fue barrido, aun con el intento de institucionalizarse y ser una organización política en el mercado político nicaragüense. Incluso, se podría aplicar un pensamiento asimilacionista, ya que la normativa electoral de Nicaragua no trató de observar el derecho a la diferencia y a

12. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso *Yatama con Nicaragua*, 2005; paráfrasis de los párrafos 215 y 217.

13. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso *Yatama con Nicaragua*, 2005; paráfrasis del párrafo 259. Con base en la resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia del 30 de junio de 2011, la decisión no fue integralmente cumplida por Nicaragua. Así, tuvo lugar la interpelación de la Corte para que las sanciones fueran cumplidas totalmente.

las tradiciones de este grupo de indígenas, sino que impuso la homogeneización de los movimientos políticos para la forma de partidos políticos, para posibilitar su participación en las elecciones de aquel país.

El segundo caso se refiere a la decisión proferida en *Castañeda Gutman con México*. Los hechos que involucran el caso se desarrollaron en el marco de un registro de una candidatura independiente para las presidenciales de México. El 5 de marzo de 2004, el señor Castañeda Gutman presentó al Consejo General del Instituto Federal Electoral una solicitud de inscripción como candidato independiente al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos para las elecciones del 2 de julio de 2006. Se alegó que solicitaba su registro «en el ejercicio del derecho que le otorga el artículo 35 número 2 de la Constitución»¹⁴ y se presentaron documentos en los que se declaraba que cumplía con los requisitos constitucionales para ejercer el cargo. Asimismo, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, y la Dirección de Partidos Políticos y de Financiamiento del Instituto Federal Electoral informaron que no era posible atender a la solicitud de registro, ya que correspondía únicamente a los partidos nacionales el derecho de solicitarlo.

En contra de dicho veredicto del Instituto Federal Electoral, el señor Castañeda Gutman presentó un recurso de amparo ante el Séptimo Juzgado en Materia Administrativa del Distrito Federal, que rechazó la demanda. Luego, presentó un recurso de revisión en contra de dicha decisión, que fue archivada por la Corte Suprema de México, lo que derivó en un impedimento para registrarse como candidato y para participar de las elecciones por esta vía (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

En los términos del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos mexicanos tienen el monopolio del registro de las candidaturas a los cargos electivos en el ámbito federal.¹⁵ Sin embargo, al analizar el caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos entendió que establecer una legitimación exclusiva de los partidos para la postulación de candidatos, *prima facie*, no vulnera las obligaciones internacionales establecidas en los instrumentos internacionales. Aunque la imposición de dicho monopolio pueda convertirse en una restricción de derechos políticos, especialmente el de ser votado, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos se debe tener en mente que, salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia,¹⁶ los derechos humanos no son absolutos. En este sentido, los Estados pueden incorporar ciertas limitaciones al ejercicio de dichos

14. Actualmente dicho dispositivo tiene la siguiente redacción: «Artículo 35. Son derechos del ciudadano: (Párrafo reformado DOF 09-08-2012) ii) Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación».

15. «Artículo 175: i) Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular».

16. Como el derecho de no ser objeto de tortura o de tratamiento o penas crueles, deshumanas o degradantes.

derechos aunque dichas decisiones no sean totalmente discrecionales. Estas limitaciones están sometidas al derecho internacional para el cumplimiento de determinadas exigencias, como la legalidad de la medida restrictiva y tanto la necesidad como la proporcionalidad de la medida restrictiva en una sociedad democrática, en la que se debe valorar si tal medida satisface una necesidad social imperiosa, si restringe en menor grado el derecho protegido y si se ajusta estrictamente al alcance del objeto legítimo.¹⁷

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destaca que, en términos generales, el derecho internacional no determina un sistema electoral específico ni tampoco una modalidad para ejercer los derechos de votar y de ser votado. Esto se extrae de las normas que regulan los derechos políticos tanto en el ámbito universal como en el regional, y de las interpretaciones autorizadas realizadas por sus órganos de aplicación. Es este el punto que la Corte Interamericana de Derechos Humanos utiliza del Pacto Civil del sistema onusiano para fundamentar su raciocinio, aproximando su artículo 25 para un comparativo con el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Al hacerlo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos menciona la Observación General número 25, que se refiere a la obligación de no limitar excesivamente que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a algunos específicos para ejercer sus derechos políticos, afirmando que esto es un hecho distinto al registro exclusivo por parte de los partidos de los candidatos. De esta forma, ni el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ni cualquier otro dispositivo de su texto fijan como requisito legal estar afiliado o ser miembro de una agremiación para que se registre una candidatura, ya que permite que las organizaciones partidistas requieran el registro de personas no afiliadas a ellos o candidaturas externas.¹⁸

Incluso ante el Pacto de San José, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también declaró que el sistema interamericano no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos de votar y de ser votado. Lo que hace la Convención Americana es fijar algunas líneas generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que, dentro de estos parámetros convencionales, regulen estos derechos según sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, que pueden variar de una sociedad a otra o incluso en la misma en distintos momentos.¹⁹

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirma que hay dos formas de inscripción de candidaturas en el derecho comparado. La primera es el registro efectuado exclusivamente por partidos políticos y la segunda es por el sistema de registro de candidaturas independientes. Así, ninguna de las dos vías resulta, por sí

17. Confrontar con sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso *Castañeda Gutman con México*, 2008: parte IV.

18. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso *Castañeda Gutman con México*, 2008: paráfrasis del párrafo 164.

19. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso *Castañeda Gutman con México*, 2008: paráfrasis del párrafo 166.

misma, más o menos restrictiva que la otra en los términos de regulación del derecho a ser elegido del artículo 23 de la Convención. Con esto, no hay cómo valorar en abstracto si un sistema que permite candidaturas independientes es una alternativa menos restrictiva de regular el derecho de ser votado o no, respecto de otros sistemas que no lo permiten.²⁰

Ante esto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos entendió que no quedó probado que el sistema de registro de candidaturas a cargo de los partidos políticos constituya una restricción ilegítima para regular el derecho de ser elegido dispuesto en el artículo 23, número 1b, de la Convención Americana.²¹ Sin embargo, la misma Corte no ignora el hecho de que exista lo que se denomina como «profunda crisis en relación con los partidos políticos», a los poderes legislativos y quien dirige los asuntos públicos, que obliga a los Estados a una reflexión sobre la participación y la representación política, a la transparencia y a la aproximación de las instituciones a las personas en dirección al fortalecimiento democrático.²²

Al final, la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que México violó el derecho del señor Castañeda Gutman a la protección judicial, considerando que no había un medio procesal idóneo para que él pudiera reclamar sus derechos ante el Estado. Por otro lado, la Corte entendió que no hubo violación de sus derechos políticos ni del derecho a la igualdad ante la ley como fue alegado.²³

El punto central que debe ser extraído de este caso no es el monopolio de candidaturas en sí, sino si los requisitos exigidos para el registro de una candidatura son o no bloqueos al ejercicio de los derechos políticos. Como se verificó en este análisis, eso no se constató en México.

El último caso que revisaremos será *López Mendoza con Venezuela*. A modo de contexto, el 4 de agosto de 2000 el señor López Mendoza fue electo alcalde del municipio de Chacao y fue reelegido el 31 de octubre de 2004, motivo por el cual permaneció ocho años más en el cargo. Al finalizar su mandato, deseó presentarse como candidato para la alcaldía del Estado Mayor de Caracas. Sin embargo, no pudo hacerlo debido a sanciones de inhabilitación que le fueron impuestas por el contralor general de la República en sede de dos procesos administrativos. La primera investigación se relacionó a un supuesto conflicto de intereses generado por trabajar para la empresa Petróleos de Venezuela S.A. mientras ejercía la alcaldía, y la segunda fue sobre su actuación en sí como alcalde, específicamente con el supuesto uso indebido de recursos del presupuesto (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2011a).

20. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos *Castañeda Gutman con México*, 2008: paráfrasis de los párrafos 198 y 200.

21. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso *Castañeda Gutman con México*, 2008: paráfrasis del párrafo 205.

22. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso *Castañeda Gutman con México*, 2008: paráfrasis del párrafo 205.

23. Para más información, véase Carmona Tinoco (2009) Pelayo Möller y Vázquez Camacho (2009)

Si bien este caso involucra muchas temáticas que, considerando las dimensiones y los objetivos de este estudio, no podrán ser profundizadas,²⁴ hay puntos relevantes que se conectan con el tema de esta investigación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos inició su fundamentación analizando si las sanciones impuestas al señor López Mendoza y sus efectos eran o no compatibles con la Convención Americana. Para ello, invoca el artículo 23.1, que establece que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de participación en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y de ser votado en elecciones periódicas auténticas realizadas por sufragio universal e igual, como también por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y también del acceso a las funciones públicas de su país. Luego, el artículo 23.2 del Pacto de San José determina cuáles son las causas que permiten la restricción de dichos derechos, así como los requisitos que deben cumplirse para que se proceda con dicha restricción. En este sentido, en el caso juzgado había una limitación impuesta por vía de sanción que debería tratarse de una condena proferida por un juez competente en un proceso penal, lo que no se constituía en la situación examinada.²⁵

Ante esto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteró que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y que, al mismo tiempo, es un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención, ya que los ciudadanos no solo deben gozar de derechos, sino también de oportunidades. Con eso, el señor López Mendoza pudo ejercer otros derechos políticos aunque quedó comprobado que fue privado de otros, específicamente del derecho a ser elegido.²⁶

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos entendió que Venezuela, por medio de sus órganos competentes y particularmente por el Consejo Nacional Electoral, debe asegurar que las sanciones de inhabilitación no se constituyan en un impedimento para el ejercicio de derechos políticos.²⁷ Con esto, la Corte declaró al Estado de Venezuela responsable de la violación de los derechos políticos del señor López Mendoza, incumpliendo el artículo 23.1 y 2 de la Convención, como también el derecho a la igualdad ante la ley, a la protección judicial y a la presunción de inocencia.²⁸

A partir de esta breve exposición jurisprudencial, se verifica que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya tiene un amplio y consolidado posicionamiento sobre la aplicación de los derechos políticos, no solamente con base en la Convención Americana, sino también en otros documentos internacionales, conjugando todas las

24. Para más información, véase Nogueira Alcalá (2011) y Roa Roa (2015).

25. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso *López Mendoza con Venezuela*, 2011: paráfrasis de los párrafos 106 y 107.

26. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso *López Mendoza con Venezuela*, 2011: paráfrasis del párrafo 108.

27. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso *López Mendoza con Venezuela*, 2011: paráfrasis del párrafo 217.

28. Todavía no fue aprobada ninguna resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia.

reglas que los garantizan. De esta forma, las Cortes nacionales deben ajustarse a estos parámetros, de modo de aumentar la efectividad de la protección de los derechos humanos como un todo.

Conclusión

Los derechos políticos son esenciales para el ejercicio de un amplio conjunto de derechos, no solo los de libertad, sino también los de igualdad y de perfil colectivo. Su vinculación con la autodeterminación de los pueblos es directa y su núcleo plantea un sistema democrático en el que se conceda voz a todas las personas que conforman las distintas sociedades existentes en el mundo.

Tanto el sistema onusiano como el interamericano no se omitieron al regularlos, justamente con el objetivo de hacer de la democracia una realidad para todos. Es cierto que todavía hay mucho que hacer, considerando que existen muchos países que se resisten a adoptar la democracia como su base política y que la amenaza de su eliminación persiste y aparenta también resistir ante los esfuerzos de aportar más espacios de participación.

Sin embargo, no es posible negar que la cuestión no fuera objeto de atención detallada en los documentos internacionales de derechos humanos o en las cortes internacionales, como la Corte Interamericana. Lo que sí se podría afirmar es que, incluso ante todos los mecanismos y todas las providencias tomadas a favor del aumento de la democracia, los Estados aún no colaboran totalmente para su reconocimiento y concreción, lo que hace que el eje de análisis no sea la normativización de los derechos políticos, sino más bien su plena efectividad. Herramientas de instrumentalización de ellos existen, pero lo que quizás se podría averiguar es su recepción en el plan interno de los Estados, más allá de discursos en tiempos electorales.

Referencias

- AGUIAR, Asdrúbal (2012). «La democracia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: 1987-2012». En José María Pérez Corti (director), *Memoria del 1.º Congreso Argentino de Derecho Electoral*. (pp. 31-74). Buenos Aires: Infojus.
- AMAYA, Jorge Alejandro (2014). «Los derechos políticos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos». Disponible en bit.ly/2W7yKnv.
- . (2016). «Tensiones entre decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el derecho interno de los Estados en materia de derechos políticos». *Lex*, 14 (18): 19-33. Disponible en bit.ly/3dkcOeL.
- AMAYA, Jorge Alejandro y Adelina Loianno (2014). «Derechos Políticos y medidas cautelares de la CIDH: reflexiones e interrogantes del caso “Gustavo Petro”». *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 21: 295-321.

- BOBBIO, Norberto (2004). *A era dos direitos*. Trad. por Carlos Nelson Coutinho. Río de Janeiro: Elsevier.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises (2009). «El caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos». *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 9: 775-790. Disponible en bit.ly/2xKJrmM.
- COMPARATO, Fábio Konder (2016). *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 10.^a ed. São Paulo: Saraiva.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2009). *Ficha Técnica: Castañeda Gutman vs. México*. Disponible en bit.ly/2zQqWxE.
- . (2011). *Ficha Técnica: Yatama vs. Nicaragua*. Disponible en bit.ly/3cLuRdR.
- . (2011a). *Ficha Técnica: López Mendoza vs. Venezuela*. Disponible en bit.ly/2Ty61Xx.
- GOMES, José Jairo (2012). «Privação de direitos políticos». En Ricardo de Oliveira Paes Barreto y Walber de Moura Agra (coordinadores), *Prismas do direito eleitoral: 80 anos do Tribunal Eleitoral de Pernambuco*. Belo Horizonte: Fórum.
- HOFFMANN, Andrea Ribeiro (2016). «As organizações regionais e a promoção e proteção da democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul». *Caderno CRH*, 29 (3): 47-57. DOI: [10.1590/S0103-49792016000400004](https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000400004).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1996). «Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57.º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194». Disponible en bit.ly/2XDVjQu.
- NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO (2011). «Informe pericial caso López Mendoza vs. Venezuela de Dr. Humberto Nogueira Alcalá». *Estudios constitucionales*, 9 (1): 339-362. DOI: [10.4067/S0718-52002011000100012](https://doi.org/10.4067/S0718-52002011000100012).
- PELAYO MÖLLER, Carlos María y Santiago J. Vázquez Camacho (2009). «El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos». *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 9: 791-812. Disponible en bit.ly/2Wvot3u.
- PRIOTTI, Anahí y Marcelo Trucco (2012). «La cláusula democrática en los procesos de integración latinoamericana». *RecorDip - Revista Electrónica Cordobesa de Derecho Internacional Público*, 2 (2): 1-17. Disponible en bit.ly/3cn3aIl.
- ROA ROA, Jorge Ernesto (2015). «La aplicación nacional de la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre Derechos Políticos. Las antinomias entre las Constituciones y la Convención Americana sobre Derechos Humanos: El gran dilema del juez constitucional y convencional interamericano». En Paola Andrea Acosta (editora), *Serie Documentos de Trabajo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Disponible en bit.ly/2zacK2z.
- RAMOS, André de Carvalho (2017). *Curso de direitos humanos*. 4.^a ed. São Paulo: Saraiva.
- SANTANO, Ana Claudia (2016). «Observação eleitoral internacional: por que o Brasil não adere a esta ideia? Sugestões para uma maior integração democrática regional». En Filomeno Moraes, Eneida Desiree Salgado y Vânia Siciliano Aieta (organizadores), *Justiça eleitoral, controle das eleições e soberania popular*. Curitiba: Íthala.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (2000). «Cançado Trindade Questiona a Tese de “Gerações de Direitos Humanos” de Norberto Bobbio». Disponible en bit.ly/3fsUIJt.
VASAK, Karel (1977). «A 30-Year struggle: the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights». *The UNESCO Courier*, 30 (11): 29-32. Disponible en bit.ly/2xFa78i.

Sobre los autores

ANA CLAUDIA SANTANO es doctora y maestra en Ciencias Jurídicas y Políticas por la Universidad de Salamanca de España. Actualmente está realizando una estancia postdoctoral en la Universidad Externado de Colombia y en la Pontificia Universidad Católica de Paraná en Brasil. Además, ejerce como profesora del programa de posgrado en Derechos Fundamentales y Democracia del Centro Universitario Autónomo de Brasil en Curitiba, Brasil. Ha hecho clases de Derecho Constitucional, Electoral y Parlamentario en diversos cursos de grado y posgrado tanto en Brasil como en el extranjero. Su correo electrónico es anaclaudiasantano@yahoo.com.br.  <https://orcid.org/0000-0002-0207-1510>.

RAFAEL OYARTE MARTÍNEZ es doctor en Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, magíster en Derecho Público y postítulo en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Además, es especialista superior en Derecho Administrativo de la Universidad Andina Simón Bolívar de La Paz de Bolivia y miembro fundador de la Asociación Iberoamericana de Derecho Electoral, socio honorario de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, integrante de la Academia Nacional de Derecho Constitucional de México y miembro de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Ha hecho clases como profesor de Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional y Derecho Administrativo en universidades de Ecuador, Bolivia y México. Su correo electrónico es royarte@oyarte-quintana.com.

REVISTA DE DERECHO PÚBLICO

La *Revista de Derecho Público* es publicada desde 1963 por el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Aparece dos veces al año. Su propósito es la difusión de los avances del derecho público nacional e internacional y la socialización de artículos de investigación inéditos de la comunidad académica nacional e internacional.

DIRECTORA

Ana María García Barzelatto

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Felipe Peroti Díaz

fperoti@derecho.uchile.cl

SITIO WEB

revistaderechopublico.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

publico@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía

www.tipografica.io