

Artículo 23. Derechos políticos

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

Bibliografía

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Casos contenciosos

Corte IDH. *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam*. Fondo. Sentencia de 4 de diciembre de 1991. Serie C n.º 11. En adelante: Corte IDH. *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam*. F. 1991.

Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C n.º 79. En adelante: Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*. FRC. 2001.

Corte IDH. *Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Serie C n.º 117. En adelante: Corte IDH. *Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala*. FRC. 2004.

Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C n.º 124. En adelante: Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*. EPFRC. 2005.

Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C n.º 125. En adelante: Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. FRC. 2005.

Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C n.º 127. En adelante: Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFRC. 2005.

Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C n.º 160. En adelante: Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. FRC. 2006.

Corte IDH. *Caso Kimel vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C n.º 177. En adelante: Corte IDH. *Caso Kimel vs. Argentina*. FRC. 2008.

Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C n.º 182. En adelante: Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*. EPFRC. 2008.

Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C n.º 184. En adelante: Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. EPFRC. 2008.

Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C n.º 197. En adelante: Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. EPFRC. 2009.

Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C n.º 205. En adelante: Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. EPFRC. 2009.

Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C n.º 212. En adelante: Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. EPFRC. 2010.

Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C n.º 213. En adelante: Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. EPFRC. 2010.

Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C n.º 214. En adelante: Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. FRC. 2010.

Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C n.º 215. En adelante: Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. EPFRC. 2010.

Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C n.º 216. En adelante: Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. EPFRC. 2010.

Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C n.º 220. En adelante: Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. EPFRC. 2010.

Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C n.º 233. En adelante: Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. FRC. 2011.

Corte IDH. *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C n.º 239. En adelante: Corte IDH. *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. FRC. 2012.

Corte IDH. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C n.º 266. En adelante: Corte IDH. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*. EPFRC. 2013.

Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C n.º 268. En adelante: Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. EPFRC. 2013.

Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C n.º 269. En adelante: Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. FRC. 2013.

Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activistas del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C n.º 279. En adelante: Corte IDH. *Caso del Pueblo Indígena Mapuche vs. Chile*. FRC. 2014.

Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C n.º 283. En adelante: Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. EPFRC. 2014.

Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C n.º 304. En adelante: Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras*. EPFRC. 2015.

Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C n.º 309. En adelante: Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*. FRC. 2015.

Opiniones consultivas

Corte IDH. *La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A n.º 5. En adelante: Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85. *La colegiación obligatoria de periodistas*. 1985.

Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A n.º 18. En adelante: Corte IDH. Opinión Consultiva OC-18/03. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. 2003.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIDH. Comunicado de prensa 49/09, “CIDH condena enérgicamente golpe de Estado en Honduras”, 28 de junio de 2009.

CIDH. *Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado*. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 55, 30 de diciembre de 2009.

CIDH. *Observaciones Preliminares de la Comisión IDH sobre su visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, 3 de junio de 2010.

CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 2011.

Resoluciones emitidas por cortes y tribunales nacionales

México

Poder Judicial de la Federación. Tesis P./J. 23/2002, de 10 de junio de 2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XV. *Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación. Carece de competencia para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes*.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-461/2009.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-1154/2010.

Documentos adoptados en el seno de organizaciones internacionales

Organización de los Estados Americanos

OEA. Conferencia Especializada en Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. Actas y Documentos OEA/Ser.K/XVI/1.2.

Organización de las Naciones Unidas

Comité DHONU. Observación General n.º 25, artículo 25. *La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*. 57º periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996.

Comité CEDAW. Recomendación General n.º 23, 16º periodo de sesiones, 1997.

Referencias académicas

AGUILAR CAVALLO, G. “Emergencia de un derecho constitucional común en materia de pueblos indígenas”, en Von Bogdandy, A., et al. (coords.) *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?* México, IJ-UNAM/ Instituto Max Planck/ Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, t. II, 2010.

AGUILAR RIVERA, J. A. *Igualdad democrática y medidas afirmativas. ¿Equidad y cuotas?* México, TEPJF, México, 2011.

ARAGÓN CASTRO, L. L. *Alcances y límites de las acciones afirmativas a favor de las mujeres en los órganos electorales*. TEPJF, México, 2011.

BURGORGUE-LARSEN, y L. ÚBEDA DE TORRES, A. *The Inter-American Court of Human Rights, Case Law and Commentary*. Oxford University Press, 2011.

CABALLERO OCHOA, J. L. “Los derechos políticos a medio camino. La integración constitucional del derecho al sufragio pasivo y los tratados internacionales sobre derechos humanos” en *Comentarios a la Sentencia SUP-JDC-695/2007 del TEPJF*. Número 3 de la serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, TEPJF, México, 2008.

CABALLERO OCHOA, J. L. *La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos en España y México*. Porrúa, México, 2009.

CÁRDENAS, J. “Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel Lopéz Obrador” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, IJ-UNAM, n.º 116, México, 2006.

CARMONA, J. U. “El caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos” *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, IJ – UNAM, t. IX, México, 2009.

COOPER, A., LEGLER, T. “The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership” *Latin American Politics and Society*, vol. 43, n.º 1, 2001.

CUÉLLAR, A. y GARCÍA, I. *Equidad de género y representación: la regla de alternancia para candidaturas de representación proporcional*. TEPJF, México, 2010.

FERRER MAC-GREGOR, E. y SILVA, F. *El Caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Porrúa - IJ-UNAM, México, 2009.

FIX-FIERRO, H. *Los derechos políticos de los mexicanos*. IJ-UNAM, México, 2006.

GARCÍA RAMÍREZ, S. “Panorama de la jurisdicción interamericana sobre derechos humanos”, en VON BOGDANDY, A., et al. (coords.) *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*. IJ-UNAM/ Instituto Max Planck/ Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, t. II, México, 2010.

GARGARELLA, R. “Sin lugar para la soberanía popular. Democracia, derechos y castigo en el caso Gelman”. Ponencia, disponible en: https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/sela/SELA13_Gargarella_CV_Sp_20120924.pdf (fecha de último acceso 28 de junio de 2017).

GONZÁLEZ MORALES, F. “Surgimiento y desarrollo del sistema interamericano de derechos humanos en un contexto de regímenes autoritarios (1969-1990)” *Revista IIDH*, n.º 46, julio-diciembre, San José, 2007.

MEZA FLORES, J. *El derecho a defender los derechos: la protección a defensoras y defensores de derechos humanos en el Sistema Interamericano*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.

MORALES ANTONIAZZI, M. “¿La democracia como principio del ius constitutionale commune en América Latina? Construcción, reconstrucción y desafíos actuales para la justicia constitucional”, en VON BOGDANDY, A., et al. (coords.) *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina*. IJ-UNAM/ Instituto Max Planck/ Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, t. I, México, 2010.

NOLI, M. M. “Las funciones políticas de la CIDH. Particular enfoque en los mecanismos implementados en ocasión del golpe de Estado en Honduras”, en *Revista Internacional de Derechos Humanos*, año 1, n.º 1, 2001.

PELAYO MÖLLER, C. M. y VÁZQUEZ CAMACHO, S. “El Caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, t. IX, IJ-UNAM, México, 2009.

SALAZAR, P. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Fondo de Cultura Económica-IJ UNAM, México, 2006.

Contenido

1. Introducción	674
1.1. La primera fase de desarrollo no convencional: la Carta de la OEA y la DADDH.....	674
1.2. Reconocimiento convencional e interpretación por los órganos interamericanos	678
1.3. Los derechos políticos en otros instrumentos interamericanos	679
2. La jurisprudencia de la Corte IDH sobre el artículo 23 de la CADH	683
2.1. Artículo 23.1.a.: derecho a la participación política (derechos políticos <i>lato sensu</i>)	683
2.2. Artículo 23.1.b.: derecho al voto y derecho a la participación político-electoral en condiciones de igualdad y no discriminación (derechos políticos <i>stricto sensu</i>)	686
2.3. Artículo 23.1.: ejercicio continuo y en condiciones de igualdad de derechos políticos	690
2.4. Artículo 23.1.c.: acceso y permanencia en condiciones de igualdad a los cargos políticos	692
2.5. Las calidades de los sujetos en la protección de los derechos políticos (el margen de apreciación nacional)	692
2.6. Inhabilitaciones y derechos políticos	696
2.7. La vigencia del orden democrático y la garantía de la función jurisdiccional en un Estado constitucional de derecho.....	697
3. Cuestiones conflictivas de derechos político-electorales sobre las que podría pronunciarse el SIDH	698
3.1. Suspensión de derechos políticos y las personas privadas de la libertad	698
3.2. Derechos políticos, personas en condiciones especiales de protección y acciones afirmativas	700
4. Conclusión	703

1. Introducción

1.1. La primera fase de desarrollo no convencional: la Carta de la OEA y la DADDH

Los derechos político-electorales merecen un especial reconocimiento dentro del SIDH, pues además de la CADH, son abordados de manera especial tanto en la Carta de la OEA como en la DADDH desde la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá en 1948. Adicionalmente, los derechos político-electorales, y en general la democracia como forma de gobierno, han merecido una regulación específica a través de un instrumento interamericano, que es la Carta Democrática Interamericana, la cual fue adoptada al inicio del siglo XXI.¹

1 Aprobada en sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú.

Los principios democráticos, y con ellos la protección de los derechos político-electorales, fueron una preocupación presente desde la fundación de la OEA. Si bien el momento histórico en el que nace la Carta Americana no fue el más afortunado políticamente en la región, y la aspiración democrática parecía más bien buenos deseos en una América plagada de regímenes autoritarios y de intervenciones extranjeras, el propio preámbulo de la Carta Americana, parecía referirse a la democracia representativa como un anhelo más que como un realidad en los países americanos y como condición indispensable para la estabilidad, paz y el desarrollo en la región. De hecho, en los propósitos de la Carta Democrática, se le otorga un rol a la OEA de promoción y consolidación de la democracia representativa.² Más aún, la Carta de la OEA parece vincular pobreza y democracia, al señalar que la eliminación de la primera es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa.³

Esta vocación democrática de la OEA se ve reforzada en la Carta Democrática a través de una serie de referencias a la cooperación hemisférica en asuntos de promoción de la democracia participativa.⁴ Pero es quizá en el tema de la suspensión de miembros en el que la cuestión de la democracia participativa, y en especial la cláusula democrática, tiene un mayor desarrollo. En principio, la disposición es simple, un Estado miembro de la OEA, cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza, puede ser suspendido de sus derechos de participación en los órganos de la OEA.⁵ Sin embargo, el ejercicio de la suspensión ha sido uno de los aspectos más polémicos de la OEA y que más consecuencias políticas y controversias ha causado. De hecho, en un continente largamente aquejado –en especial durante las décadas de los sesenta y setenta–, por los cuartelazos, golpes de Estado y otras suspensiones *de facto* de la regularidad constitucional, solo dos Estados han sido suspendidos por este medio: Cuba en 1962 y Honduras en 2009.

Los cambios en los sistemas políticos de los Estados miembros de la OEA, y en general un proceso de democratización relativamente reciente, trazan un paralelo con la construcción normativa y jurisprudencial de los derechos político-electorales en el SIDH. Más aún, se puede decir que son a la vez producto y catalizador de dicho proceso.⁶ Debido a esto, y al mandato general de OEA, el SIDH está llamado a interpretar de manera más amplia la participación política dentro del contexto de democratización electoral en América Latina.

Si bien su enfoque hacia los aspectos que podemos denominar democracia formal o representativa, es entendible en función de los recientes procesos de transición democrática, las nacientes exigencias sociales para impulsar estos procesos, pueden verse plasmadas en nuevas peticiones relativas a las formas de democracia participativa. Sin embargo, su concreción en los llamados mecanismos de democracia directa no es igual en todos los Estados americanos. Un pequeño ejercicio comparativo puede dar una buena idea de cómo en los nuevos constitucionalismos latinoamericanos predomina una idea de democracia participativa, frente a los anquilosados sistemas constitucionales que reducen al mínimo la expresión democrática encasillándola reduccionistamente a la democracia representativa electoral.⁷ En

2 Artículo 2.b.

3 Artículo 2.f.

4 Artículo 31 que habla de los principios democráticos que informan la cooperación entre los Estados de la OEA, el artículo 45 que se refiere a la consolidación del régimen democrático y el artículo 95 que subraya el fortalecimiento de la conciencia cívica de los pueblos americanos, como fundamento del ejercicio efectivo de la democracia y la observancia de los derechos y deberes de la persona humana.

5 Artículo 9, se requiere el voto de dos terceras partes de los Estados miembros para suspender a otro miembro.

6 El contexto en el que se desarrollaron los principales instrumentos e instituciones de protección regional de derechos humanos es el de la transición de regímenes autoritarios militares a sistemas de representación electoral. Es decir, si bien la genealogía del SIDH es paralela a los procesos de democratización, el punto de partida son los sistemas autoritarios. Ver González Morales, F. “Surgimiento y desarrollo del sistema interamericano de derechos humanos en un contexto de regímenes autoritarios (1969-1990)” *Revista IIDH*, n.º 46, julio-diciembre, San José, 2007, pp. 123-157. Asimismo, ver Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFR. 2005. Voto concurrente del juez Diego García Sayán, párr. 1.

7 Al respecto, ver los debates relacionados con la sentencia emitida por la Corte IDH en el caso *Gelman vs. Uruguay*, y las críticas que esta ha recibido en torno a la injerencia que pudo representar en las decisiones adoptadas democráticamente. Gargarella, R. “Sin lugar para la soberanía popular. Democracia, derechos y castigo en el caso Gelman”. Ponencia, disponible en: https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/sela/SELA13_Gargarella_CV_Sp_20120924.pdf (fecha de último acceso 28 de junio de 2017)

la región, las nuevas constituciones, como la de Bolivia, no solamente distinguen entre democracia participativa y representativa, sino que añaden la forma democrática comunitaria.⁸ A este amplio abanico de opciones democráticas, se oponen sistemas electorales cerrados como el mexicano, todavía atrapado en el monopolio de lo político por el ámbito estrictamente electoral.⁹

Por lo que respecta a la DADDH, si bien sus considerandos y preámbulo no hacen referencia directa al sistema democrático o a la participación política, el artículo XX se refiere específicamente a este tema:

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

El esbozo que hace el artículo XX de la DADDH, que junto con la Carta de la OEA, enmarcarían el desarrollo posterior, por vía convencional, que hace el artículo 23 de la CADH. Ya se prevén algunos de los puntos esenciales para el desarrollo de los derechos político-electorales en el sistema interamericano, como: el principio de universalidad de la participación pasiva y activa, si bien sujeta a restricciones legislativas y algunos requisitos de participación formal en los procesos electorales (elecciones por voto secreto, genuinas, periódicas y libres).

Esta primera etapa de desarrollo se caracteriza por la falta de anclaje vinculante, y solamente hay un esbozo en términos muy generales, de los derechos políticos electorales. Asimismo, la DADDH no da luces en el artículo XX sobre las cualidades que se deben tener para acceder al ejercicio de los derechos político-electorales, dejándolas a la discreción de los Estados partes su desarrollo legislativo. El único límite que surge, se basa en una lectura integral de la DADDH y, en concreto, del principio de igualdad ante la ley del artículo 2.¹⁰ Dentro de esta primera referencia a los derechos político-electorales, los Estados partes parecen más interesados en establecer reglas básicas para la conducción de procesos electorales –lo cual al momento de negociación de la DADDH estaba muy lejos de ser cumplidos en los Estados Americanos–, que en realmente garantizar la participación no discriminatoria en las actividades políticas, incluyendo una dimensión extra-electoral. La DADDH prevé, sin embargo, el listado de un número importante de derechos íntimamente relacionados con los derechos político-electorales y cuya lectura integral y sistemática ayuda a robustecer los alcances del artículo XX.¹¹

8 El artículo 11 de la constitución boliviana define: La democracia participativa se identifica como la directa e incluye formas como el referendo, la iniciativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. A las asambleas y cabildos les otorga además el carácter de deliberativas. Por lo que se refiere a la democracia representativa, esta se da por la elección de representantes por voto universal, directo y secreto. Finalmente, la democracia comunitaria, se da por medio de elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas y originarios campesinos.

9 Existen algunos enclaves de apertura como, por ejemplo, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 2004.

10 Artículo II. Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo, ni otra alguna.

11 Además del ya mencionado artículo II, de manera no taxativa, sino meramente ilustrativa, se incluyen los siguientes derechos de especial relevancia para el ejercicio de los derechos político-electorales: artículo VIII, derecho de residencia y tránsito (para efectos de poder realizar proselitismo y campañas políticas, así como cambiar de residencia y gozar de los derechos político-electorales); artículo X, derecho a la inviolabilidad y circulación de la correspondencia (para efectos de poder realizar campañas políticas sin la injerencia de otros competidores); artículo XVII, derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles, (para cumplir con los requisitos para la participación político-electoral); artículo XVIII, derecho de acceso a la justicia (para recurrir acciones que limiten el ejercicio de los derechos político-electorales); artículo XIX - derecho a la nacionalidad (al igual que el artículo XVII para cumplir con los requisitos para la participación político-electoral); artículo XXI - derecho de reunión (indispensable para mítines políticos y reuniones partidistas); artículo XXII - derecho de asociación (fundamento para la constitución de asociaciones y partidos políticos); y artículo XXIV - derecho de petición (para efectos de conocer la reglamentación electoral y la motivación de ciertas acciones estatales en materia político-electoral).

Desarrollados los contenidos mínimos de los derechos político-electorales en la DADDH, la misma se da a la tarea de mencionar algunos asuntos del mismo orden que encajan dentro de los Deberes. El primero es el deber de sufragio:

Artículo XXXII - deber de sufragio. Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitado para ello.

Una vez más, la DADDH remite al desarrollo normativo de los Estados partes, las cualidades para acceder al voto, estableciendo la obligación de participar en los comicios electorales. En cuanto al desempeño de cargos públicos, se extiende la misma obligatoriedad que en el caso del voto:

Artículo XXXIV - deber de servir a la comunidad y a la nación. Toda persona hábil tiene el deber de prestar los servicios civiles y militares que la Patria requiera para su defensa y su conservación, y en caso de calamidad pública, los servicios de que sea capaz. Asimismo el deber de desempeñar los cargos de elección popular que le corresponden en el Estado de que sea nacional.

El común denominador de los deberes de participación política activa y pasiva, es que está mediado por el requisito de ostentar la nacionalidad del Estado en el que se pretenden ejercer actividades políticas. De ahí, la importancia del derecho a la nacionalidad del artículo XIX, como primer condición subjetiva mencionada como legítima para acceder plenamente al ejercicio de los derechos político-electorales. Siguiendo esta misma línea que se concentra en la nacionalidad como condición fundamental para la participación política, la DADDH incluye en su lista de deberes, el deber de abstenerse de actividades políticas en país extranjero:

Artículo XXXVIII - deber de abstenerse de actividades políticas en el extranjero. Toda persona tiene el deber de no intervenir en las actividades políticas que, de conformidad con la Ley, sean privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjero.

La centralidad que la DADDH le da a la nacionalidad frente a otros criterios como los de residencia permanente, parece más bien fruto de las condiciones históricas en las que se encontraban los Estados partes de la OEA en el momento, caracterizados por lo general por una xenofobia a veces fundada en dolorosos episodios de intervención extranjera en los asuntos internos.¹² No obstante, el momento constitucional americano actualmente muestra una creciente aceptación de los extranjeros residentes como actores políticos legitimados en los recientes ordenamientos.¹³

12 El caso más contundente es el mexicano, en el que el artículo 33 de la Constitución Política de 1917, prohíbe a los extranjeros inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Si bien dicho artículo ha sido matizado con la reforma del 10 de junio del 2011, para establecer ciertas garantías de debido proceso (específicamente la garantía de audiencia) en el caso de expulsión de extranjeros, la prohibición de participación en los asuntos políticos sigue intacta, incluyendo a residentes permanentes. Otro caso interesante es el de la Constitución de Costa Rica en el que el voto no solo se limita a costarricenses, sino que los ciudadanos naturalizados solo podrán sufragar hasta un año después de obtener la carta de naturalización (artículo 94). Una disposición similar de prohibición de la participación de extranjeros en actividades políticas se encuentra en la Constitución hondureña de 1982 (artículo 32).

13 Una de las primeras constituciones que abrieron esta posibilidad, derivada de su historia migratoria, fue la uruguayaya que en su artículo 78 extiende el sufragio a extranjeros, “sin ciudadanía legal, de buena conducta, con familia en la República Uruguaya, que posean capital en giro o propiedad en el país, o que profesen ciencia, arte o industria y tengan por lo menos quince años de residencia”. Las constituciones de nuevo cuño como la venezolana de 1999 admite en su artículo 64 segundo párrafo, el voto en elecciones parroquiales, municipales y estatales a extranjeros mayores de edad, con más de diez años de residencia. La Constitución guatemalteca de 1985 (reformada en 1994), si bien no permite el voto más que a ciudadanos, prevé la adquisición de nacionalidad preferente por parte de los nacionales por nacimiento de las Repúblicas que constituyeron la Federación de Guatemala, con la sola adquisición de domicilio y la manifestación de su deseo de adquirir la nacionalidad guatemalteca (artículo 145). La Constitución colombiana de 1991 deja que la ley interna regule la forma en que los extranjeros residentes en Colombia ejerzan el voto en elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital. La misma tendencia se puede observar en los más recientes ejercicios constitucionales como el de Bolivia del 2009, en el que se permite a las extranjeras y extranjeros residentes sufragar en comicios municipales bajo el principio de reciprocidad internacional (artículo 27). Por último, también la Constitución de 2008 del Ecuador extiende los derechos de voto para elecciones de presidenta o presidente y vicepresidente o vicepresidenta a extranjeros residentes durante cinco años más (artículo 63).

1.2. Reconocimiento convencional e interpretación por los órganos interamericanos

Originalmente, dentro del proyecto de CADH, los derechos político-electorales se contemplaban en el artículo 21 y no en el 23.¹⁴ De manera general, el artículo 21 del proyecto se asemeja mucho al actual 23 de la CADH, del cual se distingue más bien por la inclusión de su segundo párrafo. En este sentido, en las actas y documentos de negociación durante los trabajos preparatorios de la CADH, se muestra que la primera delegación que estableció algunos comentarios sobre dicho artículo, fue la de República Dominicana.¹⁵ Dentro de los comentarios al entonces artículo 21, uno de ellos se refería a una preocupación que sería retomada posteriormente, relativa al hecho de que la redacción permitía excepciones al ejercicio de los derechos político-electorales con base en la ley nacional, lo cual era demasiado amplio y podía restringir la participación de varios sujetos. También se objetó que no se reconocían específicamente los requisitos normales del sufragio, como la edad, residencia, idioma, instrucción y capacidad civil o mental y se proponía incluir excepciones taxativas que fueran más limitadas y específicas. Con anterioridad a la discusión del entonces artículo 21, se nombró una comisión para proponer otra redacción para someterse a la votación de los delegados a la Conferencia. Dicho texto se refería a la preocupación expresada en los comentarios de República Dominicana e incluía limitaciones específicas para el ejercicio de los derechos político-electorales.¹⁶ Sin embargo, el representante de la comisión, Justino Jiménez de Aréchaga sugirió la inclusión de la nacionalidad dentro del texto de los supuestos de exclusión taxativos del entonces artículo 21.2. Otra propuesta, fue la inclusión, dentro de las excepciones permitidas por el Pacto, de las personas que fueran suspendidas de derechos políticos por condena de juez competente en materia penal, formulada por el delegado brasileño y que, finalmente, se incorporó en la CADH.¹⁷ Es interesante que el párrafo 1.4., del entonces artículo 2, incluyera la participación en los partidos políticos, a lo que algunas delegaciones se opusieron, como es el caso de México y que al fin y al cabo no quedó en el texto definitivo.¹⁸

Por último, como resultado, el artículo 23 de la CADH no desarrolla de manera especial el tema de la democracia interna de los partidos políticos, pero sí considera una connotación amplia de participación en asuntos públicos, los derechos políticos *lato sensu*, y propiamente el ejercicio de los

14 El texto del artículo 21 era el siguiente: “1. Todos los ciudadanos gozarán, con las excepciones que establezcan sus leyes nacionales, las que no pueden comprender ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 22 (igualdad y no discriminación equivalente al actual 24), de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de 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; c) de acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país”. Doc. 5 de 22 de septiembre de 1969, resolución aprobada por el Consejo de la OEA en la sesión celebrada el 2 de octubre de 1968, en Actas y Documentos OEA. Conferencia Especializada en Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. Actas y Documentos OEA/Ser.K/XVI/1.2.

15 Observaciones y comentarios al proyecto de Convención sobre protección de Derechos Humanos presentados por el gobierno de la República Dominicana, 20 de junio de 1969. OEA. Conferencia Especializada Interamericana en Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 50.

16 El texto propuesto quedaba de la siguiente manera: “1. Todos los ciudadanos de un Estado parte gozarán de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos políticos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal o igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) de tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país; d) de pertenecer libremente a partidos políticos, cuyo funcionamiento la ley debe proteger. 2. La ley podrá reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refieren los incisos a) y b) del párr. anterior exclusivamente por razones de edad, residencia, idioma, instrucción y capacidad civil y mental según el caso”. Acta de la décima tercera sesión de la Comisión “I”, Doc. 54 de 18 de noviembre de 1969, en OEA. Conferencia Especializada Interamericana en Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 253-254.

17 OEA. Conferencia Especializada Interamericana en Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 254.

18 Dicho texto fue sometido al voto de los delegados y fue rechazado. A favor de incluirlo se pronunciaron los delegados de Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Chile, Uruguay y Venezuela; en contra, el delegado de Trinidad y Tobago. Se abstuvieron los delegados de El Salvador, Honduras, Paraguay, Panamá, Argentina, Brasil, México, Guatemala, Nicaragua, Perú y Costa Rica. OEA. Conferencia Especializada Interamericana en Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 257.

derechos político-electorales *stricto sensu*:¹⁹ votar y ser votado, así como el derecho de acceder a la función pública en condiciones de igualdad, lo que la asemeja en su contenido a la consagración de este derecho en los otros grandes tratados sobre derechos civiles y políticos.²⁰ Sin embargo, en gran medida la interpretación del SIDH, principalmente por vía jurisdiccional, se centra en la dimensión político-electoral *stricto sensu*.

Encontramos, además del punto central de enunciar los derechos político-electorales, la serie de condiciones taxativas ya aludidas para su debida regulación, mediante un adverbio de modo que condiciona el conjunto de posibles límites al ejercicio de estos derechos a prácticamente siete causales. Estos son eminentemente subjetivos en razón de la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. De tal manera que se reduce considerablemente el marco de interpretación, al tratarse de una regla prescriptiva y no de un principio, como es propio de las normas sobre derechos humanos. Incluso el haber incorporado esta regla ha sido una parte de la *litis* que los representantes de la víctima han intentado hacer valer en alguno de los casos presentados ante la Corte IDH, como señalaremos en su momento.²¹

1.3. Los derechos políticos en otros instrumentos interamericanos

Los últimos pasos en el marco de tratados, que ha tomado la evolución del SIDH se refieren a mencionar el ejercicio de los derechos político-electorales dentro de dos instrumentos creados para la protección de grupos específicos de personas. Por un lado, las mujeres, con la Convención de Belém do Pará y, por otro lado, las personas con discapacidad, a través de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Asimismo, tanto la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores²² como la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia,²³ –dos de los instrumentos de más reciente creación en el SIDH– confieren una protección específica a los derechos políticos, que termina por robustecer la protección que este tipo de prerrogativas tiene en la región.

Otro instrumento de gran importancia, que si bien no goza del revestimiento de ser un tratado internacional, es la mencionada Carta Democrática Interamericana. Al ser una resolución de la Asamblea General de la OEA, la misma no goza de carácter vinculante, ni mucho menos otorga jurisdicción a los órganos interamericanos, sin embargo, a pesar de estas limitaciones, se puede decir que la Carta

19 Sobre los derechos políticos como derechos fundamentales y la distinción entre estos y los de carácter electoral, *ver* Fix-Fierro, H. *Los derechos políticos de los mexicanos*. IJ-UNAM, México, 2006, pp. 26 y ss.

20 Así, el PIDCP establece: “Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos políticos, directamente, o por medio de representantes libremente elegidos; b) 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; c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. También se menciona en el Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales: “Artículo 3. Derecho a elecciones libres. Las Altas Partes contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”. Finalmente, en la Carta de Banjul: “Artículo 13. 1. Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley. 2. Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país. 3. Todo individuo tendrá derecho a acceder a la propiedad y a los servicios públicos en estricta igualdad con todas las personas ante la ley”.

21 Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. EPFRC. 2008.

22 OEA. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada por la Asamblea General de la OEA en su 45º periodo ordinario de sesiones, Washington, DC, 15 de junio de 2015, artículo 27.

23 OEA. Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su 43º periodo ordinario de sesiones, Washington, DC, 5 de junio de 2013, artículo 9.

Democrática Interamericana enumera y amplía el campo en el cual se desarrolla la actividad de promoción y consolidación de la democracia representativa en la región.

Al igual que la Carta de la OEA, la mención a la democracia representativa parece un poco restrictiva, dado su carácter ampliado en la práctica socio-política reciente, por ejemplo en su configuración en los momentos constitucionales más recientes. Sin embargo, la Carta Democrática Interamericana rebasa considerablemente el concepto estricto de democracia procedimental electoral, al establecer un nexo obligatorio con el combate a la pobreza y el respeto y garantía de los derechos humanos.²⁴ La definición de los elementos esenciales de la democracia representativa en la Carta Democrática aparece en el Preámbulo, incorporando y desarrollando conceptos de la Carta de la OEA, como la lucha contra la pobreza y la desigualdad, pero también de instrumentos propios del ámbito de los derechos humanos, como el Protocolo de San Salvador y el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales.²⁵ También existen menciones a anteriores declaraciones relativas a la adopción de cláusulas democráticas y derechos laborales.

Quizá la mayor aportación de la Carta Democrática Interamericana es la relación que hace entre democracia representativa y Estado de derecho.²⁶ Además, la Carta Democrática –como ha confirmado el voto concurrente de uno de los jueces de la Corte IDH– *ha aportado el dispositivo teórico del derecho humano a la democracia*.²⁷ También enuncia los elementos esenciales de la democracia representativa, entre ellos: respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, acceso al poder y su sujeción conforme al Estado de Derecho, celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en 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.²⁸ Para efectos del desarrollo de los derechos político-electorales, podemos deducir ciertos principios de la Carta Democrática de la OEA aplicables a la contienda electoral sobre los que se desarrollan las obligaciones contenidas en el artículo 23 de la CADH. Así, se puede extraer la necesidad de mantener normas electorales previas para efectos de participación política, el carácter universal y secreto del voto y la obligación del Estado de mantener un sistema plural de partidos.

Además de estas características internas del proceso democrático electoral, la Carta Democrática Interamericana delinea el ‘clima’ en el cual se desarrollan dichos procesos. En este sentido, se refiere a los componentes para el ejercicio de la democracia: la transparencia, probidad y responsabilidad en

24 Para algunos observadores, la Carta Democrática Interamericana marca un hito en la concepción de la democracia en el hemisferio. Por ejemplo, para Mariela Morales Antoniazzi, la misma: “[a]barca múltiples alcances, sentando nuevos paradigmas: en lo político se pasa de una versión minimalista electoral a un concepto amplio basado en la dignidad humana, en lo histórico, ve hacia el futuro desde su pasado y antecedentes, en lo social aspira a satisfacer el derecho a la democracia que sienten los pueblos de América y en lo jurídico, aunque se trata de una Resolución y no de un Tratado, su condición es particular al entenderse como instrumento de actualización e interpretación de la carta fundacional de la OEA”, *cfr.* Morales Antoniazzi, M. “¿La democracia como principio del *ius constitutionale commune* en América Latina? Construcción, reconstrucción y desafíos actuales para la justicia constitucional”, en Von Bogdandy, A., et al. (coords.) *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina*. IJ -UNAM/ Instituto Max Planck/ Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, t. I, México, 2010, p. 213.

25 Sobre la labor de la OEA en temas de democracia con anterioridad a la Carta Democrática Interamericana, *ver* Cooper, A. y Legler, T. “The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership”. *Latin American Politics and Society*, vol. 43, n.º 1, 2001, pp. 103-126.

26 Por ejemplo, el artículo 2 señala 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 los 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”.

27 Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFRC. 2005, voto concurrente del juez Diego García Sayán, párr. 7. En su voto, el juez García Sayán, al hablar del derecho que los pueblos de América tienen a la democracia, señala que la Carta Democrática Interamericana consagra verdaderamente dicho derecho.

28 Artículo 3, Carta Democrática de la OEA.

el ejercicio de las funciones públicas, respeto a los derechos sociales y a la libertad de expresión y prensa.²⁹

Si bien dentro de la CADH no se incluyeron disposiciones específicas sobre los partidos políticos, la Carta Democrática Interamericana retoma el tema al señalar su importancia, así como de otras organizaciones políticas, en la democracia.³⁰ Las referencias a los partidos y a las condiciones en que se desarrollan las elecciones son importantes, más solo sugieren tímidamente una definición más robusta que la tradicional democracia representativa electoral. Solamente dentro del artículo 6 se puede observar una tendencia hacia un concepto de democracia más como un proceso que no solo se limita al ejercicio electoral, sino concretamente a la definición de los programas de desarrollo.³¹

Otro avance presentado en la Carta Democrática, es la relación entre la eliminación de discriminación y la democracia.³² Dado que el principio de no discriminación es considerado como *ius cogens* dentro del SIDH, además de existir un desarrollo tanto en la Carta de la OEA como en el Pacto de San José, la innovación consiste en mencionar la necesaria correlación con los principios democráticos, además de incluir categorías sospechosas de discriminación, como son los pueblos indígenas y los migrantes en cuanto a los derechos políticos. El resto de las disposiciones de la Carta Democrática, se refieren a la relación entre democracia, desarrollo integral y pobreza, la democracia y las misiones de observación electoral, y la promoción de la cultura democrática.³³

Una mención especial merece el procedimiento establecido en el Título IV para el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática. Básicamente, dicho procedimiento permite a los órganos de la OEA, y a su Secretario General, implementar una serie de medidas para preservar la democracia en los países miembros, en los casos en que pueda existir un riesgo o interrupción a la normalidad democrática de dichos Estados. Para efectos de la Carta Democrática, se entiende que el peligro versa sobre un proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder. Si bien la ambigüedad de los conceptos parece dar pie a un uso discrecional de la Carta Democrática, presenta un avance considerable a las suspensiones, concretamente la de Cuba, operadas bajo el esquema aún más general de la Carta de la OEA.

Quizá el momento más importante para verificar la verdadera capacidad de la Carta Democrática, y el compromiso de los Estados partes con la misma, fue el golpe de Estado en Honduras en 2009. Si bien los procedimientos establecidos en ese instrumento fueron llevados a buen puerto, ya que culminaron en la suspensión de Honduras después del golpe de Estado, lo más interesante fue la acción contundente que tuvo la CIDH, al agotar todas sus vías políticas de presión en este caso: comunicados de prensa, visitas, informes especiales, además de un inusitada concesión de medidas provisionales a un número importante de opositores al golpe, y funcionarios del gobierno electo democráticamente. Mediante estas vías, la CIDH tuvo un papel fundamental; los medios políticos utilizados comenzaron desde el momento mismo del golpe de Estado el 28 de junio del 2009.³⁴ La primera acción fue a través de una enérgica condena por medio de un comunicado de prensa, en el que se hacía referencia a la Carta Democrática Interamericana.³⁵ Asimismo, la CIDH solicitó una visita *in loco* a los titulares de los poderes hondureños que continuaban sin alteración después del golpe de Estado, la Suprema Corte de

29 Artículo 4, Carta Democrática de la OEA.

30 *Ibidem*, artículo 5.

31 Fuera del ámbito interamericano, el concepto de participación en proyectos de desarrollo goza de un desarrollo normativo y jurisprudencial más contundente, concretamente en el caso de pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa dentro del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

32 Artículo 9, Carta Democrática de la OEA.

33 Título III, V, y VI, respectivamente.

34 Para un listado de las medidas políticas tomadas por la CIDH, ver Noli, M. M. "Las funciones políticas de la CIDH. Particular enfoque en los mecanismos implementados en ocasión del golpe de Estado en Honduras" *Revista Internacional de Derechos Humanos*, año 1, n.º 1, 2001, pp. 219-239.

35 CIDH. Comunicado de prensa 49/09, "CIDH condena enérgicamente golpe de Estado en Honduras", 28 de junio de 2009.

Justicia y el Congreso Nacional, y de dicha visita produciría un informe especial.³⁶ En 2010, la CIDH realizó otro viaje a Honduras para realizar un seguimiento a su informe, con motivo de lo cual preparó un segundo informe especial.³⁷

Finalmente, por lo que respecta a la relación entre la Carta Democrática Interamericana y el avance progresivo de los derechos político-electorales, de conformidad con el voto concurrente del juez García Sayán en el caso *Yatama*,³⁸ se puede concluir que la Carta Democrática aporta dos elementos fundamentales para la interpretación del artículo 23.³⁹ Primero, *no solo el acceso al poder está sujeto al Estado de Derecho, sino también el ejercicio del mismo*, lo que permite superar una visión limitada al principio de legitimidad de origen del SIDH, que se concentraba solamente en el momento adquisitivo del poder y no en la permanencia. Esta visión de democracia se ve ampliada y analizada en dos casos de la Corte IDH en contra del Estado de Ecuador, los cuales representan una ampliación conceptual y jurisprudencial importante en torno a la protección de los derechos políticos en la CADH. Segundo, con respecto a la anteriormente señalada referencia –excluida específicamente en las negociaciones del artículo 23 de la CADH–, de la importancia de los partidos y organizaciones políticas.

Señalado el *corpus iure* interamericano referente a derechos político-electorales, se analizará específicamente el contenido de los derechos político-electorales a la luz de la jurisprudencia interamericana, y que deberá ser tomado en consideración y aplicado por los operadores jurídicos nacionales, especialmente por los jueces en su papel de jueces interamericanos, como ha ido reiterando la Corte IDH en su doctrina sobre el control de convencionalidad, y que ha afinado a partir del caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*.⁴⁰

Antes de iniciar con el análisis hay que tomar en consideración que estamos ante un tema ‘sofisticado’, ya que es hasta una etapa reciente que la Corte IDH ha comenzado a generar jurisprudencia al respecto. Este tejido fino jurisprudencial se ha documentado en las sentencias que declaran la violación al artículo 23 de la CADH, e inicia con el caso *Yatama vs. Nicaragua* en 2005, el cual es el *leading case* en la materia y que ha constituido la referencia jurisprudencial primordial sobre este derecho en la CADH.⁴¹ De igual forma, la profusión de casos resueltos entre 2009 y 2011: *Reverón Trujillo vs. Venezuela*,⁴² *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*,⁴³ *Manuel Cepeda Vargas y otros vs. Colombia*,⁴⁴ *López Mendoza vs. Venezuela*.⁴⁵ Otro caso importante en la materia –aunque no se determinó la violación del artículo 23–, es el caso *Castañeda Gutman vs. México*,⁴⁶ de 2008, en el que se generó una jurisprudencia muy importante respecto al derecho al sufragio pasivo. En contraste, un caso previo en que la Corte IDH determinó la violación al artículo 23 por una ejecución extrajudicial por razones de carácter político, pero que no construyó jurisprudencia ante el reconocimiento de responsabilidad internacional por parte del Estado, es el caso *Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala*.⁴⁷

36 CIDH. *Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 55, 30 diciembre de 2009.

37 CIDH. *Observaciones Preliminares de la Comisión IDH sobre su visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, 3 junio de 2010.

38 Sobre el alcance del caso *Yatama vs. Nicaragua* en relación con otras disposiciones de la CADH, ver los comentarios al artículo 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) a cargo de Ferrer Mac-Gregor y Pelayo, y al artículo 24 (igualdad ante la ley) a cargo de Uprimny y Sánchez.

39 Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFRC. 2005, voto concurrente del juez Diego García Sayán, párr. 23.

40 Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. EPFRC. 2010. En especial, ver el voto particular del juez *ad hoc* Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot. Asimismo ver el comentario al art. 2 (Deber de adoptar disposiciones de derecho interno), a cargo de Ferrer y Pelayo.

41 Ver, por ejemplo, su desarrollo en Burgogue-Larsen, L. y Úbeda de Torres, A. *The Inter-American Court of Human Rights, Case Law and Commentary*. Oxford University Press, 2011, pp. 589-612.

42 Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. EPFRC. 2009.

43 Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. EPFRC. 2010.

44 Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. EPFRC. 2010.

45 Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. FRC. 2011.

46 Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. EPFRC. 2008.

47 Corte IDH. *Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala*. FRC. 2004. En este caso nos parece que la Corte IDH no terminó de valorar la necesidad de emitir su propia jurisprudencia; una reflexión que ha ido madurando consistentemente

En el marco de esta evolución jurisprudencial, nuevos horizontes han comenzado a abrirse en relación con el ejercicio y protección de los derechos políticos. En sus últimos pronunciamientos, particularmente en los casos *Luna López vs. Honduras*,⁴⁸ y *Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*,⁴⁹ la Corte IDH se pronunció sobre la relación existente entre la labor de defensa de los derechos humanos y el ejercicio de los derechos políticos. Asimismo, en el caso del *Pueblo Indígena Mapuche vs. Chile*,⁵⁰ la Corte IDH analizó la posible restricción de derechos políticos a través del empleo de mecanismos derivados del derecho penal.

Estos casos documentan que la Corte IDH se encuentra en una segunda etapa de su función jurisdiccional, como ha señalado el anterior juez Sergio García Ramírez,⁵¹ en la cual se ha ido ampliando el abanico de derechos tutelados, lo que resultó complicado en su periodo incipiente sencillamente porque tuvo que hacer frente a violaciones más graves y sistemáticas, mayormente en el contexto de regímenes autoritarios; de esta manera, incluso el viraje hacia los derechos político-electorales en los casos que llegan al sistema, se debe a un contexto de transiciones a la democracia.⁵²

2. La jurisprudencia de la Corte IDH sobre el artículo 23 de la CADH

2.1. Artículo 23.1.a.: derecho a la participación política (derechos políticos *lato sensu*)

La primera disposición del artículo 23 de la CADH señala la universalidad de participación en los asuntos políticos, directamente o por medio de representantes debidamente elegidos. Antes de analizar la práctica de la Corte IDH respecto al derecho de participación política considerado de manera amplia, resulta obligado hacer una comparación con el artículo 25 del PIDCP.

Como se estableció anteriormente, ambos instrumentos comparten elementos y una redacción muy similar, el artículo 23.1.a. de la CADH prácticamente es idéntico al artículo 25.a. del PIDCP; ante ello es importante analizar la interpretación que ha realizado el Comité DHONU sobre dicho artículo en su Observación General n.º 25 sobre *la participación en los asuntos políticos y el derecho al voto*.⁵³ Así, los derechos político-electorales son descritos fuera de la cerrada definición de la contienda electoral, y se mencionan casos en los que la participación directa de los ciudadanos se encuentra garantizada por dichos derechos.⁵⁴ Estos incluyen: la elección o modificación constitucional, referendos y otros procesos electorales; también menciona el derecho de los ciudadanos a participar directamente en asambleas populares para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de determinada comunidad. La Observación General, por tanto, obliga a los Estados a aplicar el principio de no discriminación

hacia la doctrina del control de convencionalidad. Algunos años después, en el caso *Kimel vs. Argentina*, en el que también se presentó el reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado, la Corte IDH estimó que analizar los elementos de fondo contribuiría a “los fines de la jurisdicción interamericana sobre derechos humanos”. Corte IDH. *Caso Kimel vs. Argentina*. FRC. 2008, párrs. 28 y ss.

48 Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. FRC. 2013.

49 Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. EPFRC. 2014.

50 Corte IDH. *Caso del Pueblo Indígena Mapuche vs. Chile*. FRC. 2014.

51 García Ramírez, S. “Panorama de la jurisdicción interamericana sobre derechos humanos”, en Von Bogdandy, A, *et al.* (coords.) *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un *ius Constitutionale Commune* en América Latina?* IJ-UNAM/ Instituto Max Planck/ Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, t. II, México, 2010, p. 336.

52 En esta diversificación ulterior de derechos tutelados, García Ramírez señala a los de: la personalidad jurídica, asociación, honra y dignidad, circulación y residencia, derechos políticos, suspensión de garantías, conciencia y religión, protección a la familia, nacionalidad, e igualdad ante la ley. García Ramírez, S., *op. cit.*, p. 337.

53 Comité DHONU. Observación General n.º 25, artículo 25. *La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*. 57º periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996.

54 Comité DHONU. Observación General n.º 25, *op. cit.*, párr. 6.

y de no imponer restricciones excesivas en toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de los ciudadanos.

En la órbita de la Corte IDH, los dos casos más representativos de violación al artículo 23.1.a. de la CADH son los casos *Chitay Nech y otros vs. Guatemala* y *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Ambos casos implican una violación ‘radical’ a los derechos políticos, pues entrañan otras graves violaciones a los derechos humanos, en el primero, la desaparición forzada de personas y en el segundo, el asesinato sistemático de miembros de una fuerza política colombiana. Si bien en ambos casos se limita también el acceso y permanencia a cargos públicos, estas graves y sistemáticas violaciones durante conflictos armados internos, representan también la cancelación de la participación política de grupos determinados.

El caso *Chitay Nech* aborda una violación a los derechos políticos relacionados con la desaparición forzada de un dirigente político maya, Kaqchikel, guatemalteco, por lo que estamos ante un acto de enorme gravedad, no solo por los efectos que trae sobre la víctima directa, sino por el carácter de amenaza que pesa sobre las desapariciones de líderes sociales y políticos. En este sentido, cabe señalar que el Estado reconoció parcialmente su responsabilidad internacional, específicamente ante la violación de los derechos políticos.⁵⁵ La razón por la que este caso es representativo de una violación a los derechos políticos en sentido amplio, es que el Señor Chitay Nech participaba en la política electoral, pero también era una líder comunitario independientemente de sus funciones públicas.

La desaparición del Señor Florencio Chitay Nech tuvo lugar en 1981, durante el gobierno militar de Romeo Lucas García, presidido bajo la doctrina de la seguridad nacional, en el que se desarrolló la noción del “enemigo interno”,⁵⁶ y ante un contexto especialmente álgido de conflicto armado. Entre 1980 y 1983, se cometieron diversos actos para debilitar el sistema de organización indígena, entre los que se incluyó la desaparición forzada de líderes⁵⁷ –como ocurrió con el Señor Chitay– quien se había desempeñado como Alcalde de San Martín Jilotepeque en sustitución del alcalde anterior, también desaparecido. La utilización del terror trataba de amedrentar a la comunidad, lo que estaba en sintonía con los señalamientos colectivos por parte de los órganos del Estado de calificar a ciertas comunidades indígenas como “guerrilleras”. De esta manera, la Corte IDH concluyó que el Señor Chitay fue desaparecido debido a que se le consideraba un “enemigo interno”, por sus actividades como líder cooperativista y dirigente político.⁵⁸

En la sentencia, la Corte IDH desarrolló la noción de desaparición forzada como forma de represión absoluta de los derechos políticos. La desaparición de líderes indígenas formó parte del *modus operandi* de las fuerzas estatales y paramilitares que operaban en Guatemala durante el conflicto armado interno. De esta forma, la Corte IDH consideró que se presentaba una doble violación de los derechos políticos. Por un lado, la privación completa de su ejercicio individual y, por otro, la aniquilación de las estructuras políticas. Los representantes de la víctima alegaron, así, que se había violado el derecho de la comunidad indígena Quimal de San Martín Jilotepeque de una forma similar al de la Comunidad Yatama, *al haberse afectado el derecho de participación política de la comunidad*.⁵⁹ De esta forma, mediante la carga probatoria, la Corte IDH encontró que el móvil de la desaparición del Señor Chitay fue la desarticulación de la forma de representación política en función de preservar la Doctrina de Seguridad Nacional imperante en Guatemala.⁶⁰

Asimismo, la Corte IDH entendió que la representación política es un pre-requisito para la realización de aspectos básicos de la inclusión de grupos en condiciones de desigualdad, así como para

55 Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. EPFRC. 2010, párr. 13.

56 *Ibidem*, párr. 64.

57 *Ibidem*, párr. 66.

58 *Ibidem*, párr. 3.

59 *Ibidem*, 105.

60 *Ibidem*, párr. 108.

garantizar su autodeterminación y el desarrollo de los pueblos indígenas dentro de un Estado plural y democrático.⁶¹

El caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia* se refiere igualmente a una forma radical de violación de los derechos políticos, con la variante de que esta violación se cometió mediante una ejecución extrajudicial. El señor Manuel Cepeda Vargas realizaba actividades de liderazgo político en el partido Comunista Colombiano y de la Unión Patriótica.⁶² Su ejecución también se enmarcó en un patrón sistemático de violencia en contra de miembros de dichos partidos, a través del denominado “plan golpe de gracia”. Más grave aún fue que el señor Cepeda se desempeñaba como Senador y era el último representante de la Unión Popular electo mediante votación. De manera similar al caso *Chitay Nech*, el Estado llevó a cabo un reconocimiento parcial de responsabilidad internacional, en el que se incluía la violación alegada por la CIDH de los derechos políticos previstos en el artículo 23 de la CADH.⁶³

El reconocimiento parcial del Estado no se extendía a todas las violaciones alegadas, ya que se limitó a las perpetradas individualmente en contra de la víctima, negándose la existencia de un patrón de ataque sistemático en contra de miembros y dirigentes de la Unión Patriótica,⁶⁴ más aun cuando ya la propia Corte Constitucional de Colombia se había pronunciado al señalar que la violencia contra esta organización política, “deja[ba] entrever evidentes síntomas de intolerancia política, ausencia de garantías electorales y exterminio sistematizado en contra de dirigentes y militantes de la Unión Patriótica”.⁶⁵

La sentencia también señala la relación entre el ejercicio de los derechos políticos, con las disposiciones de libertad de pensamiento y expresión (artículo 13 de la CADH) y de asociación (artículo 16 de la CADH). Los representantes de la víctima estimaron que en el caso del senador Cepeda *estos tres derechos eran ejercidos de manera continua, simultánea e interrelacionada*, y que la vulneración de los mismos representaba un ataque a los valores de un sistema democrático.⁶⁶ Sobre este punto, la Corte IDH siguió su decisión en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, en el sentido de la importancia que guardan los derechos políticos dentro del SIDH por estar interrelacionados con el juego democrático.⁶⁷ Se introduce, entonces, en la jurisprudencia de la Corte IDH una noción que deriva de la interrelación del ejercicio de derechos políticos, de libertad de pensamiento y expresión y de asociación, que se refiere a la *necesidad de la oposición política en las sociedades democráticas*.

La Corte IDH sostuvo que la participación efectiva de personas, grupos, organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática, debe de ser garantizada por los Estados;⁶⁸ en el caso *Manuel Cepeda Vargas* se trataba de una de las formas más radicales de atentar en contra de los derechos políticos, mediante la eliminación del sujeto a través de la perpetración de una ejecución extrajudicial, con la finalidad de impedir la militancia política tanto del senador Cepeda como de otros miembros de la Unión Patriótica. En este tema, la Corte IDH fue contundente al señalar 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”.⁶⁹ Sin embargo, la Corte IDH no se pronunció sobre la afectación que dicho asesinato tuvo en los militantes y votantes de la Unidad Patriótica de manera colectiva.⁷⁰

61 *Ibidem*, párr. 113.

62 *Ibidem*, párr. 64.

63 *Ibidem*, párr. 5.

64 *Ibidem*, párr. 19.

65 *Ibidem*, párr. 80.

66 *Ibidem*, párr. 169.

67 *Ibidem*, párr. 170.

68 *Ibidem*, párr. 173.

69 *Ibidem*, párr. 177.

70 Un matiz se establece en el reconocimiento público de responsabilidad como medida de reparación ordenado por la Corte IDH, en el que se ordenó que en el mensaje del presidente de la República se encontrara un miembro de la Unión Patriótica. Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. EPFRC. 2010, párr. 222.

2.2. Artículo 23.1.b.: derecho al voto y derecho a la participación político-electoral en condiciones de igualdad y no discriminación (derechos políticos *stricto sensu*)

El artículo 23.1.b. establece el derecho 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. Un primer caso que avanzó en la definición del sufragio pasivo fue el caso *Yatama*, en el que se señala que la regulación mediante ley del derecho a ser elegido, debe garantizar condiciones de igualdad en circunstancias de participación y de representación popular, no siendo admisibles distinciones discriminatorias.

En el caso *Yatama* la distinción discriminatoria consistió en impedir presencia electoral a organizaciones alternativas a los partidos políticos, que eran propias de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua, lo cual se encuentra indudablemente relacionado con las restricciones establecidas en el artículo 23.2. El asunto se refería a la violación de los derechos políticos-electorales de la organización indígena *Yatama*, a la que el Estado le impidió contender en las elecciones municipales de 2000, a través de candidatos elegidos de conformidad con sus propios usos y costumbres, omitiendo consideraciones particulares sobre la presencia de la comunidad indígena en los municipios vinculados a procesos electorales.⁷¹ Los miembros de la comunidad indígena buscaban presentarse a puestos de carácter local, específicamente como candidatos a alcaldes, vice-alcaldes y concejales representados por el partido político regional indígena *Yapti Tasba Masraka Nanuh Asla Takanka* o *Yatama* (que significa “hijos de la madre tierra”), en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur (la “RAAN” y la “RAAS”).

En el caso existía un marco de reconocimiento de la autonomía indígena en Nicaragua que fortalecía el argumento de la CIDH respecto de la violación al artículo 2 de la CADH, debido a que el Estado no había previsto normas de carácter electoral para facilitar la participación política de las organizaciones indígenas en los procesos electorales en la RAAN. De acuerdo con el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de dichos pueblos indígenas⁷² diferían considerablemente del proceso de elección de los candidatos en los partidos políticos, al construirse de forma comunitaria,⁷³ con base en asambleas integradas por las *Tawan Aslika* (asamblea de familias) y dirigida por la *Wihta Daknika* (Consejo Comunal).⁷⁴

71 Una síntesis de la controversia, puede leerse en los siguientes párrafos: “[p]or otra parte, la Ley Electoral n.º 331 de 2000 sólo permite la participación en los procesos electorales a través de partidos políticos [...] Esta forma de organización no es propia de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica. Se ha probado que *Yatama* logró obtener personalidad jurídica para participar como partido político en las elecciones municipales de noviembre de 2000, cumpliendo los requisitos correspondientes [...] Sin embargo, los testigos Brooklyn Rivera Bryan y Jorge Teytom Fedrick, y la perito María Dolores Álvarez Arzate, enfatizaron que el requisito de transformarse en partido político desconoció las costumbres, organización y cultura de los candidatos propuestos por *Yatama*, quienes son miembros de comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica [...] El artículo 82 de la Ley Electoral de 2000 dispone como requisito para participar en las elecciones municipales que los partidos políticos presenten candidatos al menos en el 80% de los municipios de la respectiva circunscripción territorial y respecto del 80% del total de las candidaturas [...] En este caso, el Consejo Supremo Electoral decidió no registrar a los candidatos propuestos por *Yatama* en la RAAS consideró que, al quedar excluido el partido que se presentó en alianza con *Yatama*, este último, por sí solo, no cumplía el requisito de haber presentado candidatos en el 80% de los municipios de la circunscripción territorial [...] Esta exigencia de la Ley Electoral de 2000 n.º 331 constituye una restricción desproporcionada que limitó indebidamente la participación política de los candidatos propuestos por *Yatama* para las elecciones municipales de noviembre de 2000. No se toma en cuenta que la población indígena y étnica es minoritaria en la RAAS, ni que habría municipios en los que no se contaría con apoyo para presentar candidatos o no se tendría interés en buscar dicho apoyo”. Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFRC. 2005, párrs. 214, 221 y 223.

72 *Ibidem*, párr. 2.

73 *Ibidem*, párr. 111. En referencia al peritaje antropológico hecho por María Dolores Álvarez.

74 *Ibidem*, párr. 124.

Es importante destacar que Yatama ya había participado bajo fórmulas permitidas en la legislación electoral anterior, concretamente como asociación de suscripción popular, figura que desapareció debido a una reforma a la Ley Electoral en 2000, la cual pretendía privilegiar el monopolio de los partidos políticos que representan formas de participación política que no encajan con el concepto de “democracia comunitaria” de Yatama.

A partir de la sentencia *Yatama*, la Corte IDH ha presentado a la *igualdad como condición indispensable para el ejercicio de los derechos político-electorales*, al tratarse además, de la conducción de las vidas de las personas a través de la actividad política, como apuntó en su momento el juez Sergio García Ramírez.⁷⁵ Ante este estado de cosas, la Corte IDH señaló que el derecho al sufragio pasivo al regularse mediante ley, debe garantizar condiciones de igualdad en circunstancias de participación y de representación popular, no siendo admisibles distinciones discriminatorias, como ha sido impedir presencia electoral a organizaciones alternativas a los partidos políticos, que eran propias de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua. Conclusión a que arriba a pesar de que el Estado había presentado excepciones preliminares en el sentido de que los requisitos incumplidos por Yatama se comprendían dentro de los parámetros del artículo 23.2. de la CADH, y, por tanto, no habría violación alguna a la CADH.

La situación que permitió que la Corte IDH observara la violación al artículo 23 de la CADH por vía del principio de igualdad como prohibición de discriminar, ha sido la exclusión injustificada de la Comunidad Yatama en las elecciones, ante el común denominador que ostentaba con los partidos políticos, esto es, ser entidades con una base importante de representación popular.⁷⁶

El ejercicio del derecho al sufragio pasivo encuentra una limitación importante ante el derecho de la ciudadanía a la representación y lo condiciona desde luego; los Estados democráticos tienen este principio como sustento del acceso al poder, en donde cobra particular relevancia la figura de los partidos políticos como instituciones que posibilitan la representación nacional. Como ha advertido la propia Corte IDH:

Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa.⁷⁷

Estamos ante la tensión siempre presente entre el ejercicio de derechos individuales y su defensa constitucional, y, por otro lado, la necesidad de fortalecer las instituciones de la democracia participativa.⁷⁸

El Estado, al estimar que la Comunidad Yatama no acreditaba la base representativa específica de los partidos políticos, *hizo nugatorio el derecho de sus miembros al sufragio pasivo*. La Corte IDH, por su parte, consideró que esta situación legal constituía un “límite innecesario”, agravado además ante la situación de vulnerabilidad y marginalidad que han enfrentado esas comunidades⁷⁹ y que, sin duda, la base representativa propia de las comunidades indígenas correspondía a su forma de organización particular.

75 Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFRC. 2005, voto concurrente del juez Sergio García Ramírez, párr. 30.

76 Esta situación quedó evidenciada en el testimonio del representante de Yatama, Señor Centuriano Knight, al señalar que la exclusión de este colectivo de las elecciones, implicaba excluir a las comunidades RAAN y RAAS de la representación popular, al tener la primera un ochenta por ciento de indígenas en su población, veinte por ciento la segunda, y al sumar los indígenas un quince por ciento de la población total de Nicaragua. Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFRC. 2005, párr. 110.

77 Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFRC. 2005, párr. 206.

78 Para un estudio a profundidad sobre esta temática, especialmente entre constitucionalismo y la democracia, ver Salazar, P. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Fondo de Cultura Económica-IIJ UNAM, México, 2006.

79 Como lo ha expresado la propia Corte IDH: “[a] analizar el goce de estos derechos por las presuntas víctimas en este caso, se debe tomar en consideración que se trata de personas que pertenecen a comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, quienes se diferencian de la mayoría de la población, *inter alia*, por sus lenguas, costumbres y formas de organización, y enfrentan serias dificultades que los mantienen en una situación de vulnerabilidad y marginalidad [...]”. Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFRC. 2005, párr. 202.

Para fortalecer esta ruta argumentativa que permitiera abonar a que la representación popular obtenida por la Comunidad Yatama era suficiente para ejercer su participación en los comicios, sin necesidad de que se ajustara a lo previsto por ley en relación con los partidos políticos, la Corte IDH se refirió inicialmente a atender el propio elenco taxativo de condiciones de regulación previsto en la disposición;⁸⁰ condiciones en las que no encuadraban las que había opuesto el Estado para restringir la participación de la Comunidad Yatama, no teniendo justificación alguna, por lo que la Corte IDH consideró que se trataba de una *exclusión discriminatoria*.

Posteriormente, recurrió a los criterios que marcaron el análisis de fondo, y que son primordiales en la resolución de casos sobre derechos humanos por parte de las cortes internacionales:

- a) Criterio consensual.- es el criterio de apreciación mediante el cual el tribunal internacional acude a las figuras de derecho interno para la aplicación de los tratados; al marco normativo doméstico, especialmente de tipo constitucional, de tal suerte que atenderá al contexto de esta legislación para verificar la amplitud o restricción de determinado derecho.⁸¹

Lo anterior quedó claramente expresado en la sentencia de la siguiente manera:

De conformidad con lo establecido en el artículo 29.b) de la Convención Americana, la Corte consider[ó] que para garantizar la efectividad de los derechos políticos de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica, como lo son las presuntas víctimas en este caso, Nicaragua deb[ia] tomar en cuenta la protección específica establecida en los artículos 5, 49, 89 y 180 de la Constitución Política y en el artículo 11.7. del Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica.⁸²

- b) Criterio de interpretación pro persona.- las normas sobre derechos humanos se consideran como un conjunto de estándares mínimos que generan sistemas normativos de reenvíos hacia otros ordenamientos con los que se integran en la medida que se amplía su cobertura a favor de las personas; es el sentido de la integración en un “bloque de constitucionalidad”, y del “principio de interpretación conforme”, que han sido asumidos por una buena parte de las constituciones de la región,⁸³ y el criterio que, en función de estos diseños normativos, permite determinar la norma prevalente en caso de antinomias. Las cláusulas que posibilitan este reconocimiento se han establecido en las cartas fundamentales sobre derechos humanos –tratados internacionales o constituciones– y en el caso concreto implicaría que la CADH remite a los ordenamientos nacionales si encuentra fundamento protector en ellos, como establece el criterio interpretativo del artículo 29.b).⁸⁴

La exclusión de los candidatos presentados por la organización Yatama a las elecciones para alcaldes, vicealcaldes y concejales en los comicios de 2000 en Nicaragua no acreditó los requisitos para una distinción que se mantuviera en los parámetros de las condiciones de igualdad, sino que incurrió en discriminación, a juicio de la Corte IDH. De esta forma, reiterando su jurisprudencia constante con respecto a las restricciones permisibles a los derechos humanos mediante reglamentación, señaló que

80 La Corte IDH señaló que “[d]e acuerdo al artículo 23.2 de la CADH se p[odía] reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a los que se ref[ería] el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso”. Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFRC. 2005, párr. 206.

81 Ver Caballero, J. L. *La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos en España y México*. Porrúa, México, 2009, p. 214.

82 Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFRC. 2005, párr. 205.

83 Por ejemplo, Colombia (artículo 93), Venezuela (artículo 23), Bolivia (artículo 13.4), República Dominicana (artículo 74.3), Haití (artículo 19), Ecuador (artículo 417), Argentina (artículo 75.22), Perú (artículo 3), Brasil (artículo 5.LXX-VII.2), México (artículo 1, párrs. primero y segundo).

84 De lo cual da cuenta también el citado párrafo 205 de la sentencia Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFRC. 2005. El artículo 29 de la CADH sobre las normas de interpretación de la CADH establece: “[n]inguna de las disposiciones de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: b. Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Parte o de cualquiera otra Convención en que sea parte uno de dichos Estados [...]”.

esta debe atender a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad,⁸⁵ tal y como lo ha venido desarrollando desde el inicio de su labor jurisprudencial. La Corte IDH encontró de inicio que no se acreditó la necesidad de la medida, sino que por el contrario, simplemente se restringió indebidamente el derecho a ser elegido a cargos de elección popular.⁸⁶

Además, en el caso *Yatama*, la Corte IDH amplió su jurisprudencia porque señaló que ante la exclusión de *Yatama* de las elecciones sin una justificación objetiva y razonable, estaba de por medio también la contravención al artículo 24 (sobre el derecho a la igualdad frente a la ley),⁸⁷ y que la vulneración de ambos dispositivos –23 y 24– de la CADH,⁸⁸ constituían una violación al principio de igualdad como prohibición de discriminar, categoría que “ha ingresado en el dominio del *ius cogens*”, como lo ha señalado a partir de la jurisprudencia dictada en la opinión consultiva sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados.⁸⁹ Así, la jurisprudencia emitida en *Yatama* ha servido para determinar el ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 23.1. de la CADH en condiciones de igualdad, y ha servido para documentar la construcción de casos nacionales aplicando el control de convencionalidad.⁹⁰

De esta forma, el caso *Yatama* se ha conducido más allá del ámbito de los derechos políticos para situarlo en el terreno de la igualdad. La Corte IDH entendió que las comunidades indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua enfrentaban una situación de marginalidad y vulnerabilidad que hacía indispensable que el Estado tomara medidas específicas para su completo acceso a la participación en procesos electorales.⁹¹ En este sentido, es importante observar cómo los representantes de las víctimas argumentaron que la falta de representación política tuvo efectos directos en las decisiones que tomaron las posteriores autoridades municipales en lo referente al uso y manejo de recursos.⁹²

Sobre este aspecto es esclarecedor el voto concurrente del juez Sergio García Ramírez, quien resaltó la necesidad de superar una mera igualdad formal, que deja intacta o solo disimula la discriminación. El concepto que ha tratado de desarrollar en su voto es el de una igualdad que supere la simulación de lo que ha definido como declaraciones de igualdad inexistentes e inaplicables,⁹³ siendo necesario “crear

85 Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFRC. 2005, párr. 206.

86 “La restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por *Yatama* una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas [...] que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica, y afectó en forma negativa la participación electoral de dichos candidatos en las elecciones municipales de 2000. El Estado no ha justificado que dicha restricción atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo. Por el contrario, dicha restricción implica un impedimento para el ejercicio pleno del derecho a ser elegido de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que integran *Yatama*”. Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFRC. 2005, párr. 218. (énfasis agregado)

87 El artículo 24 de la CADH relativo a la igualdad ante la ley señala: “[t]odas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

88 “Como ha señalado el resolutivo cuatro: “[e]l Estado violó los derechos políticos y el derecho a la igualdad ante la ley consagrados en los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma [...]”. Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFRC. 2005, parte resolutive.

89 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-18/03. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. 2003.

90 En México, en el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-695/2007, resuelto el 6 de julio de 2007, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, decidió revocar la sentencia emitida por el organismo electoral del Estado de Baja California, que hizo nugatorio el derecho del demandante para contender por la gubernatura de esa entidad federativa. A juicio de la Sala Superior, se aplicaron disposiciones legales restrictivas; que no encontraban justificación objetiva y razonable y, por tanto, eran discriminatorias, contrarias a la CADH y a la jurisprudencia de la Corte IDH, de conformidad con la sentencia en el caso *Yatama vs. Nicaragua*. Para una reflexión sobre este caso, ver: Caballero Ochoa, J. L. “Los derechos políticos a medio camino. La integración constitucional del derecho al sufragio pasivo y los tratados internacionales sobre derechos humanos”, en *Comentarios a la Sentencia SUP-JDC – 695/2007 del TEPJF*. Número 3 de la serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, TEPJF, México, 2008.

91 Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. EPFRC. 2005, párrs. 201 y 202.

92 *Ibidem*, párr. 179.

93 *Ibidem*, párr. 27, voto concurrente del Juez Sergio García Ramírez.

una circunstancia” para que sea posible alcanzar los objetivos que persiguen los derechos humanos en el terreno político.⁹⁴

2.3. Artículo 23.1.: ejercicio continuo y en condiciones de igualdad de derechos políticos

Además de los casos analizados, durante los últimos años la Corte IDH se ha visto en la necesidad de pronunciarse sobre la relación que existe entre el ejercicio de los derechos políticos y el derecho a defender los derechos; este último derecho, si bien no se encuentra expresamente reconocido en la CADH, ha tenido un importante desarrollo en el escenario internacional.⁹⁵

En el marco del litigio que caracterizó a los casos *Luna López*, y *Defensor de Derechos Humanos y otros*, ambos contra el Estado de Guatemala, la CIDH y la respectiva representación de las presuntas víctimas, sostuvieron en sus alegatos ante la Corte IDH que el *análisis del derecho a la participación política debía darse en relación con el trabajo de defensa y la promoción de los derechos humanos que las víctimas desarrollaban al momento en que se cometieron las violaciones a sus derechos humanos*.

Este nuevo enfoque de argumentación resulta relevante para el análisis del artículo 23 en la medida en que permite una interpretación amplia del alcance de los derechos políticos, y comienza a tejer una relación importante con el derecho a defender derechos humanos, situación que sin duda contribuye a su desenvolvimiento teórico y jurisprudencial.

El caso *Luna López vs. Honduras* se refería a la privación de la vida del señor Carlos Luna López, quien al momento de los hechos se desempeñaba como regidor de la Corporación Municipal de Catacamas, Departamento de Olancho, en Honduras, desde el cual continuaba ejerciendo labores de defensa de derechos humanos, especialmente del derecho al medio ambiente, a través de la denuncia de diversos actos de corrupción por parte de empresas dedicadas a la extracción de recursos madereros. En el análisis del caso, uno de los argumentos principales por parte de la defensa del señor Luna López era que la privación de la vida de la víctima estuvo íntimamente relacionada con el ejercicio de su labor de defensa de los derechos humanos, misma que desempeñaba desde su cargo de regidor. Todo ello, a juicio de la representación se traducía en una vulneración a los derechos políticos del señor Luna López.

La Corte IDH, pese a haber declarado la responsabilidad internacional de Honduras por el incumplimiento de su obligación de garantizar el derecho a la vida del señor Luna López al no haber actuado con la debida diligencia para evitar su muerte, determinó que Honduras no podía ser considerado responsable por la violación a sus derechos políticos en la medida en que no se había demostrado la participación directa de agentes del Estado en su muerte. Al respecto, la Corte IDH determinó:

[...] de los hechos del [...] caso la Corte [IDH] encuentra que primeramente no se acreditó la responsabilidad de agentes del Estado en el asesinato de Carlos Luna López, lo que en todo caso, derivó en la responsabilidad del Estado por la violación de la obligación de “garantizar” su derecho a la vida y no así de la obligación de “respetar” dicho derecho. Es decir, el Estado no fue considerado responsable en este caso por violar, a través de sus agentes, el derecho a la vida del señor Luna López. Además, [...] no se acreditó una vulneración directa deliberada por parte del Estado a los derechos políticos de Carlos Luna López en relación con su labor como Regidor Municipal y defensor del medio ambiente. Por el contrario, la posible afectación a sus derechos políticos es consecuencia lamentable de su muerte, afectación que no necesariamente puede ser atribuible al Estado, para los efectos del presente caso.⁹⁶

94 *Ibidem*, párr. 31, voto concurrente del Juez Sergio García Ramírez.

95 Ver Meza Flores, J. *El derecho a defender los derechos: la protección a defensoras y defensores de derechos humanos en el Sistema Interamericano*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011. Asimismo, ver CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 2011.

96 Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. FRC. 2013, párr. 144.

Un año después, la Corte IDH se vio frente a la necesidad de analizar un caso similar relacionado con la defensa de derechos humanos y el ejercicio de derechos políticos, esta vez en contra de Guatemala. El caso *Defensor de Derechos Humanos* planteaba una problemática similar al caso *Luna López*, es decir, la investigación en torno al homicidio del señor A. A. quien se desempeñaba como alcalde del Consejo Comunitario de Desarrollo y se dedicaba a la promoción de derechos sindicales y en general de los derechos económicos, sociales y culturales. A diferencia del caso *Luna López*, en esta ocasión la Corte IDH consideró que no contaba con elementos suficientes para determinar la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de garantizar el derecho a la vida del señor A. A. toda vez que ni la CIDH ni la representación de las víctimas habían aportado información suficiente que permitiera determinar que el Estado tenía o debía tener conocimiento del riesgo al que se enfrentaba el señor A. A. Siguiendo el criterio emitido en el caso *Luna López*, la Corte IDH precisó que en el caso, al no contar con elementos suficientes para declarar un incumplimiento por parte del Estado de su deber de proteger el derecho a la vida del señor A. A. en el ejercicio de sus labores como defensor de derechos humanos, tampoco se contaban con elementos suficientes para establecer que el Estado había incumplido su deber de garantizar el ejercicio de sus derechos políticos.⁹⁷

Sin embargo, además del señor A. A., una víctima adicional figuraba en el caso, lo cual permitió a la Corte IDH realizar un pronunciamiento en torno a la relación entre la defensa de derechos humanos y el ejercicio de derechos políticos. La señora B. A. —hija del señor A. A.— se desempeñaba como vicepresidente de la Red de Mujeres de Escuintla, como oficial de Organización Social del Municipio de Santa Lucía y, posteriormente, como secretaria del COCODE. Tras el homicidio de su padre y después de haber denunciado una serie de actos de intimidación en su contra y de su familia, la señora B. A. tuvo que desplazarse a la ciudad de Escuintla, y aun cuando hizo de conocimiento del Estado tales actos, este no tomó ninguna medida tendiente a brindarle protección. Por tal razón, la Corte IDH concluyó que Guatemala había incumplido con sus obligaciones derivadas del artículo 22 de la CADH (sobre el derecho de circulación y de residencia), así como con su obligación de garantizar el derecho a la integridad de la señora B. A. y su familia, al no haber actuado con la debida diligencia para evitar su desplazamiento y cualquier posible daño a su integridad.

Debido a este nexo causal (la omisión de garantizar el derecho a la integridad personal de la señora B. A. y su desplazamiento forzoso), la Corte IDH pudo analizar la vulneración de los derechos políticos protegidos por el artículo 23 de la CADH. A juicio de la Corte IDH, el hecho de que la señora B. A. hubiera tenido que dejar su lugar de residencia en el que comúnmente desempeñaba cargos políticos a causa del riesgo en el que se encontraban ella y su familia, se tradujo en un obstáculo para el ejercicio continuo y en condiciones de igualdad de sus derechos políticos. De manera puntual, la Corte IDH señaló que:

[...] en [dichas] circunstancias, debido a la naturaleza de las funciones que realizaba la señora B. A. como Oficial de Organización Social en la Municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa, dicho desplazamiento necesariamente implicó una interrupción de sus labores desde este cargo político, a las cuales no pudo reintegrarse sino hasta el 16 de febrero de 2006. Por otro lado, dado que para ejercer su cargo de Secretaria dentro del COCODE del Cruce de la Esperanza, la señora B.A. debía residir en dicha aldea, a la cual aún no ha podido retornar, la Corte IDH consider[ó] que aquella no pudo continuar en el ejercicio de sus derechos políticos a partir de este cargo público. Por lo anterior, la Corte IDH consider[ó] que el Estado no garantizó las condiciones necesarias para que la señora B. A. pudiera continuar en el ejercicio de sus derechos políticos desde los cargos políticos que ostentaba.⁹⁸

Pese a que con los casos *Luna López*, y *Defensor de Derechos Humanos y otros*, la Corte IDH amplió el criterio de análisis y valoración de los derechos políticos hacia su necesaria relación con el derecho a defender derechos humanos, puede señalarse que la clase de teoría que la Corte IDH comenzó

97 Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. EPFRC. 2014, párr. 149.

98 *Ibidem*, párr. 188.

a generar en torno al nexo causal que se requiere para la acreditación de la vulneración de derechos políticos en relación con el derecho a defender derechos humanos y otros derechos, como el derecho a la vida o a la integridad, requiere un análisis detallado en futuras ocasiones, toda vez que parece trazar un camino demasiado estrecho para la configuración de tales violaciones y, por tanto, propiciar un escenario inaccesible para la justicia internacional por este tipo de actos.

2.4. Artículo 23.1.c.: acceso y permanencia en condiciones de igualdad a los cargos políticos

El caso *Reverón Trujillo vs. Venezuela* aborda la destitución arbitraria de la juez María Cristina Reverón Trujillo en octubre de 2004 de la Sala Político-administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Si bien, la CIDH no incluyó dentro de los artículos que consideraba violados de la CADH al artículo 23, los representantes solicitaron su inclusión,⁹⁹ alegando su violación en virtud de que la Señora Reverón fue tratada de manera desigual frente a su derecho a ingresar y permanecer en funciones públicas, en este caso al negársele participar en el proceso en que podría haber adquirido el carácter de jueza titular.¹⁰⁰

Siguiendo su jurisprudencia en el caso *Yatama vs. Nicaragua*, la Corte IDH reiteró que el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, implicaba también el acceso directo a la participación en las funciones públicas, refrendando así su criterio de que los Estados deben de generar condiciones e implementar mecanismos para que los derechos políticos se ejerzan de manera efectiva, con respeto al principio de igualdad y no discriminación.¹⁰¹

Dado que el caso se refería al cese de una funcionaria, el Estado en su momento alegó que la protección del artículo 23.1.c. no se extendía a la permanencia en el servicio público. Sin embargo, la Corte IDH, siguiendo al caso *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*,¹⁰² señaló que el derecho se extiende a la permanencia, ya que solo garantizar el acceso sería insuficiente. En este mismo tenor, la Corte IDH estimó que la diferencia de trato entre jueces titulares y provisionales no respondía a un criterio de razonabilidad y, por tanto, se había violado el artículo 23.1.c. de la CADH en relación con las obligaciones de respeto y garantía del artículo 1.1. del mismo instrumento.¹⁰³

2.5. Las calidades de los sujetos en la protección de los derechos políticos (el margen de apreciación nacional)

Es importante señalar que en un análisis minucioso de estos derechos por vía jurisdiccional en el SIDH, los casos *Yatama vs. Nicaragua* y *Castañeda Gutman vs. México*, representan una reivindicación desde sujetos que no encuadran en el tradicional sistema de representación electoral. En el primer caso, las comunidades indígenas como entidades de participación política no partidista y, en el segundo, como un candidato independiente buscando espacios en el terreno de la contienda electoral monopolizado por los partidos políticos, aunque, desde luego, a diferencia del primero, “sin representar intereses de algún grupo vulnerable o marginado de la sociedad que estuviera impedido formal o materialmente para acceder a cualesquiera de las alternativas que el sistema electoral mexicano ofrecía para participar en las elecciones [...]”,¹⁰⁴ como lo consideró la Corte IDH en su momento. En este sentido, ambos casos han buscado abrir espacios a nuevos actores dentro de un panorama dominado por los partidos como única vía de acceso al poder, aunque en los últimos años existe una tendencia de mayor apertura, ante la brecha de representatividad entre aquellos y la sociedad civil.

99 Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. EPFRC. 2009, párr. 4.

100 *Ibidem*. 2009, párr. 131.

101 *Ibidem*. EPFRC. 2009, párr. 139.

102 Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. EPFRC. 2008, párr. 206.

103 Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. EPFRC. 2009, párr. 141.

104 Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. EPFRC. 2008, párr. 172.

El caso *Castañeda Gutman vs. México* ha sido un foco rojo, ya que evidencia la dificultad para ampliar distintas formas de ejercicio del sufragio pasivo, mediante excepciones a la normativa interna que no se han considerado discriminatorias para efectos de la CADH. Se trataría de una colisión entre los derechos contenidos en el artículo 9 (derecho de asociación) y el 35, fracción II (derecho al sufragio) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, si el derecho al voto pasivo requiere necesariamente la dimensión asociativa, como se desprende de la legislación en la materia, concretamente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [COFIPE] (de la normativa interna mexicana) que señalaba en su artículo 176, párr. 1 (actualmente artículo 218.1), que “corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.¹⁰⁵

Ahora bien, la Corte IDH realizó una construcción jurisprudencial abundante del tema¹⁰⁶ porque, además de abordar el punto fundamental de la acción en vía de recursos internos, fue invocada por los representantes en ejercicio de *locus standi*.¹⁰⁷ El punto fundamental era que la prohibición de las candidaturas independientes en el sistema jurídico mexicano, efectivamente contravenía el artículo 23 de la CADH, al prever un tipo de limitación no contemplado en el tratado.

El artículo 23.2. de la CADH ha establecido una serie de condiciones taxativas para la regulación de los derechos políticos, que no admitirían una consideración ulterior por vía de interpretación, al tratarse de una regla y no de un principio –como acontece también con el artículo 13.2., relativo a la prohibición de censura–,¹⁰⁸ lo que se hizo valer enfáticamente por los representantes.¹⁰⁹

Sin embargo, la argumentación de la Corte IDH siguió otra ruta: estimando que el artículo 23 de la CADH “debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica”,¹¹⁰ y que el párrafo relativo a las causales de regulación tiene como fin evitar la discriminación,¹¹¹ realizó el test de condiciones y requisitos para regular y restringir los derechos en la CADH según su propia jurisprudencia:¹¹² a) legalidad de la medida restrictiva; b) finalidad de la medida restrictiva; c) necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva.

La conclusión de la Corte IDH, además de que las causales taxativas de regulación pueden permitir ampliaciones compatibles con la CADH, ha sido que los modelos electorales que permiten o prohíben las candidaturas independientes, no vulneran la CADH siempre y cuando se garantice “el derecho y oportunidad a ser votado previsto en la C[ADH] en condiciones de igualdad”.¹¹³

105 Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. EPFRC. 2008, párrs. 134 - 205.

106 *Ibidem*, párrs. 135 - 136.

107 “El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a.- el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o, b.- la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

108 Los representantes de la víctima alegaron que “[e]l marco jurídico mexicano, al exigir como requisito indispensable para que una persona pueda participar en una contienda electoral en que la postulación sea presentada exclusivamente por un partido político, es violatoria del segundo párrafo del artículo 23 de la CADH, el cual, establece que la ley puede reglamentar los derechos políticos exclusivamente por las razones allí previstas. Dichas restricciones son taxativas, no enunciativas, por lo que el derecho interno no puede incluir otras no previstas expresamente en dicha norma, dado que dicho precepto utiliza la palabra ‘exclusivamente’.” Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. EPFRC. 2008, párrs. 151.

109 Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. EPFRC. 2008, párr. 153.

110 *Ibidem*, párr. 155.

111 De conformidad con los criterios marcados, particularmente, a partir de la opinión consultiva sobre la *colegiación obligatoria de periodistas*. Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85. *La colegiación obligatoria de periodistas*. 1985.

112 Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. EPFRC. 2008, párrs. 201 y ss.

113 Así lo aprecian Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Fernando Silva con respecto a este caso: “[l]a Corte IDH ha desestimado el planteamiento de violación a los derechos de participación democrática al dar a entender que las candidaturas independientes todavía no constituyen un derecho fundamental dimanante de aquellos, de manera que los Estados miembros cuentan con un margen de apreciación para establecerlas o no dentro del sistema jurídico nacional”. Ferrer Mac-Gregor, E. y Silva, F. *El Caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Porrúa-III-

Nos encontramos, sin lugar a duda, frente a la figura del margen de apreciación nacional, que la Corte IDH ha sido reticente a aceptar en su desarrollo jurisprudencial, pero que vemos con toda claridad en esta resolución. A través de este principio se permite que el Estado establezca sus propios criterios de actuación respecto a temas no muy desarrollados aún por el derecho común inherente a los sistemas internacionales de protección a los derechos humanos.¹¹⁴ De esta suerte, empleando este principio, para la Corte IDH un sistema que prohíbe, o que permite las candidaturas sin vinculación a partido político alguno, puede ser compatible con la CADH:

Ninguno de los dos sistemas, el de nominación exclusiva por parte de partidos políticos y el que permite candidaturas independientes, resulta en sí mismo más o menos restrictivo que el otro en términos de regular el derecho a ser elegido consagrado en [el] artículo 23 de la [CADH]. La Corte [IDH] considera que no hay una posibilidad de hacer una valoración en abstracto respecto de si el sistema que permite las candidaturas independientes es o no una alternativa menos restrictiva de regular el derecho a ser votado que otro que no lo permite. Ello dependerá de diversas circunstancias, especialmente, de cómo se regulen los aspectos mencionados anteriormente de las candidaturas independientes o de la regulación de las candidaturas presentadas por partidos.

[...]

Finalmente, la Corte [IDH] considera que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la C[ADH] y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales.¹¹⁵

No obstante, cuando un tratado internacional establece una regla dura prescriptiva y no un principio, los márgenes de interpretación y de ponderación se reducen, como ocurre con las cláusulas de prohibición de discriminar. Estamos ante una cuestión compleja y que no ha sido aceptada pacíficamente. La Corte IDH no ha podido operar plausiblemente en torno a los estrechos márgenes que le ha dejado la CADH, más aún si consideramos que en el caso *Yatama* acudió a las limitaciones taxativas de la disposición precisamente para argumentar sobre la discriminación del colectivo indígena.

Cabe recordar que en el caso *Yatama vs. Nicaragua*, la Corte IDH señaló que las condiciones para limitar el ejercicio de los derechos políticos por vía de regulación son necesariamente las contempladas en el artículo 23.2. de la CADH, por lo que no fue posible establecer que la pertenencia a un partido político constituyera un requisito *sine qua non* para acceder a las contiendas electorales. Sin embargo, no sostuvo lo mismo en el caso *Castañeda Gutman*, en el que, a pesar de que la controversia se resolvió por vía de declarar la vulneración del artículo 25 de la CADH, la Corte IDH no determinó una condena contra el Estado mexicano por violación al artículo 23 de la CADH.¹¹⁶ Precisamente, debido a que la asociación en un partido no es condición taxativa de regulación, lo que fue el origen de la *litis*.

El tema ha sido controvertido y ha llevado a cuestionar, no solo el elenco de causales previstas en el tratado, sino su interpretación.¹¹⁷ Debido a que se incorporó al instrumento una regla dura en el

UNAM, México, 2009, pp. 44-45. Con relación al margen de apreciación nacional, ver el comentario al artículo 14 (derecho de rectificación o respuesta), a cargo de Sagiés.

114 “De acuerdo con el artículo 23.2. de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso”. Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. EPFRC. 2008, párr. 206.

115 Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. EPFRC. 2008, párrs. 200 y 204.

116 Por ejemplo, Amaya Úbeda de Torres ha señalado: “[a]dicionalmente, no sólo es la lista de restricciones al derecho al voto bajo el artículo 23.2. exhaustiva, pero también se le ha dado una interpretación limitada por los órganos del [SIDH]. A pesar de que los criterios de lenguaje, nacionalidad, edad, y educación no han sido controvertidos, [el criterio de] nacionalidad ha conllevado dificultades debido a que con frecuencia es empleado para limitar de forma arbitraria el derecho al voto”. Burgorgue-Larsen, L. y Úbeda de Torres, A. *op. cit.*, p. 597. (traducción libre)

117 En México se ha publicado una importante reflexión académica en torno a este caso. Ver, por ejemplo, Ferrer MacGregor, E. y Silva, F. *op. cit.*; Carmona, J. U. “El caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos ante la

ordenamiento –las limitaciones son exclusivamente por ciertas causales– con pocas posibilidades de permitir ejercicios de ponderación como ocurre en el caso de la mayoría de las normas sobre derechos humanos, en cuanto a principios.

No obstante, el caso *Castañeda Gutman* ha develado la necesidad de incluir el acceso a la justicia como condición indispensable para el ejercicio de los derechos políticos.¹¹⁸ Si el caso *Yatama vs. Nicaragua* evidenció que estos derechos deben ser ejercidos en condiciones de igualdad, en el caso *Castañeda Gutman* la Corte IDH precisó que también deben ejercerse en condiciones de plena justicia.

Si bien es cierto no hubo una condena por violaciones al artículo 23 de la CADH al estimar la Corte IDH que la prohibición de candidaturas independientes no constituía una violación a esa disposición, sí desarrolló las condiciones del derecho de acceso a un recurso judicial efectivo para dotar de contenido las condiciones de ejercicio de los derechos políticos de cara a este derecho previsto en el artículo 25 de la CADH.¹¹⁹ De esta forma, la Corte IDH consideró que la falta de un recurso para el demandante:

pudiese cuestionar, no solamente el acto de autoridad administrativa que le había impedido contender como candidato independiente por la Presidencia de la República en México, sino la constitucionalidad de la norma secundaria, en este caso, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en que se basó dicho acto, constituía una violación, al incumplirse dos condiciones indispensables para la efectividad de un recurso judicial: el acceso al mismo; y, que el tribunal competente para resolver tuviese las facultades necesarias para la restitución de la víctima en el goce de sus derechos.¹²⁰

Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, t. IX, IJ-UNAM, México, 2009. Pelayo Möller, C. M. y Vázquez Camacho, S. “El Caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos” *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, t. IX, IJ-UNAM, México, 2009.

118 La narrativa del caso en sede interna da cuenta de la ‘tortuosidad’ que en México enfrentaba la justiciabilidad de los derechos políticos. Se trata del amparo en revisión 743/2005 promovido por Jorge Castañeda Gutman ante la imposibilidad legal de contender como candidato independiente a la Presidencia de la República para los comicios del 2 de julio de 2006, y que fue sobreesido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La acción se dirigía a combatir la posible inconstitucionalidad de la legislación electoral, así como los actos derivados de su aplicación. A pesar de la trascendencia del asunto, la Suprema Corte no entró al fondo del asunto, en pocas palabras, porque los derechos políticos no alcanzaban en el país la categoría de *garantías individuales* y no podían ser tutelados por vía de amparo. Además, en este mismo sentido, fue consecuente también con la imposibilidad de que este juicio se constituyera como vía idónea para impugnar la inconstitucionalidad de las leyes electorales, para lo cual debía acudir a la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105, fracción II, recurso en el que los particulares no contaban con legitimación activa, sino únicamente los órganos de poder público. El problema se complicaba, en ese entonces, porque si el particular accedía al medio que se supone idóneo para la defensa de los derechos políticos, esto es, el Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano, de cualquier forma no podía impugnar la inconstitucionalidad de una ley en la materia, toda vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no era competente para este tipo de control.

119 Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. EPFRC. 2008, párrs. 103 y ss.

120 Ver, por ejemplo, Poder Judicial de la Federación. Tesis P/J. 23/2002, de 10 de junio de 2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado en el Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada, por mandato constitucional, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral solo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución, o sobre la interpretación de un precepto constitucional,

De esta manera, un entramado normativo y jurisprudencial se había construido para hacer nugatoria la posibilidad de promover un recurso para contrastar la norma secundaria posiblemente violatoria del derecho al sufragio pasivo –el COFIPE– con la Constitución mexicana. Por un lado, el juicio de amparo, instrumento para la protección de los derechos humanos, y mecanismo idóneo para obtener una declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, fue sobreseído, tanto ante el Juzgado de Distrito como en su revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación al estimarse que las leyes electorales no podían impugnarse por este medio, sino por las vías conducentes en la jurisdicción electoral, sin que esta pudiera pronunciarse en temas de constitucionalidad.¹²¹ Se evidenció, así, una trampa a la justicia que la Corte IDH hizo patente desautorizando este sentido de la jurisprudencia constitucional emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹²²

El caso también es aleccionador porque documenta lo que sucede ante medidas cautelares que no se han cumplido;¹²³ o bien, cuando se está ante recursos que pretendidamente no han sido agotados, porque no hay la forma de acceder a ellos, como se hizo valer en la tercera excepción preliminar, resuelta en el fondo.

2.6. Inhabilitaciones y derechos políticos

Sobre el rubro de las inhabilitaciones y los derechos políticos, el caso *López Mendoza vs. Venezuela* es particularmente importante. A diferencia del resto de los casos analizados, el centro de la disputa recae sobre las restricciones a postularse a cargos públicos debido a la inhabilitación de la Contraloría y sin la condena firme de un juez penal competente de conformidad con el artículo 23.2. de la CADH, lo que según la CIDH, significaba una restricción al derecho al sufragio pasivo.¹²⁴

El caso versaba sobre la inhabilitación para el ejercicio de la función pública por vía administrativa del señor López Mendoza y su subsecuente participación en las elecciones regionales del año 2008.¹²⁵ Las víctimas también ampliaron las violaciones en lo que se refiere al artículo 23 de la CADH, para incluir el derecho a ser elegido por voto secreto que garantizara la libre expresión de la voluntad de los electores, y la no limitación de los derechos políticos más que por sentencia definitiva emitida por juez competente y bajo las reglas del debido proceso.¹²⁶ Leopoldo López Mendoza se desempeñaba como alcalde del municipio de Chacao, del 2000 a 2008 periodo en el que ganó dos elecciones.¹²⁷ Posteriormente, buscó postularse para la Alcaldía del Estado Mayor de Caracas; sin embargo, pendían sobre él dos sanciones de inhabilitación impuestas por la Contraloría, una por su participación en la empresa estatal Petróleos de Venezuela S. A. y otra por su labor como alcalde.¹²⁸

El hecho de que la inhabilitación proviniese de la Contraloría –órgano administrativo y no judicial o de carácter jurisdiccional penal–, fue uno de los argumentos centrales esgrimidos tanto por la CIDH como por los representantes de la víctima.¹²⁹ Como resume de manera muy acertada la Corte IDH, en este caso estamos ante una restricción de los derechos políticos contenidos en el artículo 23.1. (sufragio

siempre que esta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio ordenamiento supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde. Contradicción de tesis 2/2000 – PL, entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

121 Tal y como lo aprecian Ferrer Mac-Gregor y E., Silva, F. *op. cit.*, p. XXI.

122 Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. EPFRC. 2008, cuarta excepción preliminar, párrs. 37 y ss.

123 *Ibidem*, párrs. 77-133.

124 *Ibidem*, párr. 95.

125 *Ibidem*, párr. 2.

126 *Ibidem*, párr. 5.

127 *Ibidem*, párr. 30.

128 *Idem*.

129 *Ibidem*, párrs. 101-102.

pasivo concretamente), sin tomar en cuenta los requisitos del artículo 23.2.¹³⁰ Por tanto, estamos ante una interpretación integrada de la disposición. El voto concurrente razonado del juez Diego García Sayán, se desmarcó de la apreciación taxativa del artículo 23.2., al señalar que la referencia a un juez penal no es taxativa, y que otros órganos –entre ellos menciona específicamente la justicia electoral–, pueden establecer restricciones a los derechos políticos de conformidad con la CADH.¹³¹

Debido a que la Corte IDH señaló que se vulneraron los derechos políticos del señor Leopoldo López Mendoza, dentro de las reparaciones se incluía su rehabilitación política y, por consiguiente, que se garantizara la posibilidad de que participara en los próximos comicios electorales.¹³²

2.7. La vigencia del orden democrático y la garantía de la función jurisdiccional en un Estado constitucional de derecho

Un aspecto particular surge de dos sentencias emitidas por la Corte IDH en 2013 en contra de Ecuador. En los casos *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros)* y *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros)*, la Corte IDH determinó la existencia de una afectación al artículo 8 de la CADH en relación con el artículo 23 de la misma. Ambos casos se relacionan con la misma problemática: la destitución arbitraria de las y los magistrados que integraban las dos cortes más importantes de Ecuador. De ahí, la razón de que sean dos sentencias con los mismos criterios pero enfocadas a instituciones diversas.

En los casos de referencia, la Corte IDH analizó la vulneración del artículo 23 en relación con el artículo 8 de la CADH toda vez que una cantidad importante de jueces fueron destituidos de sus cargos en la estructura judicial del Estado. De acuerdo con la Corte IDH, este tipo de actos de destitución generaron como consecuencia una afectación directa a la independencia judicial en su vertiente subjetiva, es decir, en relación con las y los jueces que ejercían dicha función. A juicio de la Corte IDH, cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de los jueces en su cargo, se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1. de la CADH, en conjunción con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público, establecido en el artículo 23.1.c. del mismo instrumento.¹³³

Sin embargo, y alejándose un tanto de la línea jurisprudencial que marcó la resolución de los casos venezolanos anteriormente analizados, en estos dos casos ecuatorianos la Corte IDH amplió a una dimensión objetiva el concepto de independencia judicial. De acuerdo con este último enfoque, la independencia judicial se relacionaba con aspectos esenciales para el Estado de Derecho, tales como el principio de separación de poderes, y el importante rol que cumple la función judicial en una democracia.¹³⁴ Lo interesante de este pronunciamiento es el análisis que la Corte IDH realiza en torno a la vigencia de la función jurisdiccional con la estabilidad democrática del Estado a la luz del artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana. A juicio de la Corte IDH, la división de poderes dentro de un Estado constituye un elemento esencial de toda democracia, por lo que cualquier atentado directo o indirecto de uno de los poderes en contra de cualquiera de los otros dos genera, en sí mismo, una desestabilización del contexto armónico que la democracia debe representar para las personas.

Así, en uno de los párrafos tal vez más emblemáticos de esta decisión, la Corte IDH determinó que el haber destituido en forma arbitraria a toda la Corte Suprema constituyó un atentado contra la independencia judicial, alteró el orden democrático, el Estado de Derecho e implicó que en ese momento no existiera una separación real de poderes. Además, implicó una desestabilización tanto del poder judicial

130 *Ibidem*, párr. 105.

131 *Ibidem*, párr. 16, voto concurrente razonado del juez Diego García Sayán. Esto en línea con lo que señaló el mismo juez en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, al precisar que el sistema electoral del Estado puede restringir los derechos políticos y ser también compatible con la CADH.

132 *Ibidem*, párr. 217.

133 Corte IDH. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*. EPFRC. 2013, párr. 154.

134 *Idem*.

como del país en general y desencadenó que, con la profundización de la crisis política, durante siete meses no se contara con la Corte Suprema de Justicia, con los efectos negativos que ello implica en la protección de los derechos de los ciudadanos.¹³⁵

La emisión de este par de decisiones en el sentido en el que fueron resueltas por la Corte IDH marcan una línea de separación interesante en la jurisprudencia que caracterizaba el análisis del artículo 23 de la CADH. Ello es así toda vez que la Corte IDH toma distancia de la visión tradicional en la que consideraba el estudio de los derechos políticos como un elemento particular de una democracia procedimental asociada al ejercicio de derechos específicos como el voto.

3. Cuestiones conflictivas de derechos político-electorales sobre las que podría pronunciarse el SIDH

3.1. Suspensión de derechos políticos y las personas privadas de la libertad

La suspensión de los derechos políticos se encuentra contemplada en varias de las constituciones de los Estados americanos.¹³⁶ También tal restricción se encuentra en sintonía con la posibilidad de restricción temporal de ciertos derechos a las personas privadas de la libertad, de conformidad con el Principio VIII sobre derechos y restricciones de los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas.¹³⁷ No obstante, la extensión en que las restricciones, ya sean administrativas o judiciales, derivadas de procesos penales o de otro tipo de inhabilitaciones políticas, sean compatibles con la CADH, es un terreno aún no definido del todo. Un dato es que Uruguay realizó una reserva al artículo 23 respecto a las personas privadas de la libertad en los siguientes términos: “[e]l artículo 80, numeral 2 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay establece que la ciudadanía se suspende ‘por condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaria’”.

Esta limitación difiere de la establecida por el artículo 23.2. de la CADH, la cual se refiere a condena, por juez competente en un proceso penal. Aquí aparecen varios problemas, el primero de ellos es definir si la suspensión de derechos políticos a personas sujetas a proceso es compatible con la CADH. En principio, el artículo 23.2. se refiere a condena, y también a un proceso de tipo penal y no administrativo. A estos requisitos habría que añadirles los de debido proceso establecidos principalmente en los artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 24 (igualdad ante la ley), y 25 (protección judicial) de la CADH.

Resulta fundamental el principio de presunción de inocencia del artículo 8.2., y de su lectura conjunta con el 23.2. se puede concluir que el estándar marcado por la CADH es que *se requiere una sentencia condenatoria, emanada de un juez penal competente, con el cumplimiento de las garantías*

135 Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. EPFRC. 2013, párr. 221.

136 En la Constitución venezolana se prevé la interdicción civil o inhabilitación política, tanto para ejercer el voto (artículo 64), como para optar por un cargo de elección popular, cuando dichas personas hayan sido condenadas por delitos durante el ejercicio de sus funciones o cuando afecten el patrimonio público (artículo 65). De la misma manera, la Constitución peruana de 1993 toma como casos de suspensión de ciudadanía por: resolución judicial de interdicción, sentencia privativa de la libertad o por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos (artículo 33). En lo que respecta a la Constitución de El Salvador de 1983, existen dos supuestos en los que se limitan los derechos políticos: la suspensión (artículo 74) y la pérdida (artículo 75). La suspensión opera cuando exista auto de formal prisión, enajenación mental, interdicción judicial o cuando la persona se niegue a desempeñar, sin causa justificada, un cargo público. La pérdida de los derechos deriva de conducta notoriamente viciada, condena por delito, de la compra y venta de votos en las elecciones, la suscripción de actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República o los funcionarios, autoridades y agentes que coarten la libertad de sufragio. En el caso de pérdida de derechos político-electorales, estos se pueden recuperar por vía de rehabilitación suscrita por la autoridad competente.

137 Documento aprobado por la CIDH, en su 131º periodo ordinario de sesiones celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

de debido proceso, para efectos de suspender los derechos político-electorales. Si bien hasta ahora la Corte IDH no se ha pronunciado al respecto, existen casos nacionales interesantes como el del desafuero de uno de los principales contendientes a las elecciones de 2006 en México, Andrés Manuel López Obrador, por encontrarse sujeto a un proceso penal pendiente de fallo judicial.¹³⁸ Si bien, dicho proceso no llegó a sentencia, debido a la gran presión social articulada por miles de ciudadanos mexicanos que se lanzaron a las calles para manifestarse en contra del desafuero, el uso incorrecto del procedimiento de juicio de procedencia y sobre todo el tema de la suspensión de derechos políticos aparecían en el centro de las discusiones jurídicas y políticas. Para analistas como Jaime Cárdenas, la interpretación del artículo 38.II. según la cual se suspenden los derechos políticos de un ciudadano o una ciudadana mexicana antes de dictarse sentencia definitiva que amerite pena privativa de libertad, supone una violación tanto al artículo 23 de la CADH, como al artículo 25 del PIDCP.¹³⁹

En el año 2014, la Corte IDH emitió la sentencia del caso del *Pueblo Indígena Mapuche vs. Chile* en la que condenó al Estado por la violación a los derechos al debido proceso, al principio de legalidad, a la libertad de expresión, a la presunción de inocencia y a los derechos políticos, entre otros, en perjuicio de diversos dirigentes y activistas del pueblo indígena Mapuche. A juicio de la Corte IDH, la ilegalidad de las disposiciones penales aplicadas, así como los diversos errores surgidos a lo largo de la tramitación de los procesos seguidos en su contra, generaron como consecuencia diversos impactos a otros derechos, en especial a los derechos políticos de los integrantes del pueblo indígena Mapuche.

Los integrantes del pueblo Mapuche quienes habían participado en diversas marchas y manifestaciones para solicitar la reivindicación de sus territorios ancestrales, habían sido procesados, juzgados y condenados por el estado chileno en aplicación de la Ley n.º 18.314 o también conocida como “Ley Antiterrorista”. Dicha legislación fue considerada contraria a la CADH por la Corte IDH dada la ambigüedad en los términos que incluía para la determinación estricta del tipo penal de terrorismo.

Una de las principales cuestiones que caracterizan el caso es que la condena, derivada de los procesos seguidos en contra de los integrantes y dirigentes del pueblo indígena Mapuche, incluía la imposición de penas accesorias de inhabilitación que restringían el ejercicio de derechos políticos y la libertad de expresión. Respecto de este punto, el artículo 9 de la Constitución de Chile, así como el artículo 28 del Código Penal, señalaban la posibilidad de imponer en algunos casos penas perpetuas y, en otros, hasta por 15 años, de inhabilitación para el ejercicio de funciones o cargos públicos relacionados con la enseñanza pública, la conducción de medios de comunicación, e incluso para la dirección de organizaciones políticas educativas, profesionales, empresariales, estudiantiles o sindicales. A juicio de la Corte IDH, la imposición de las referidas penas accesorias, en las que se afectaba el derecho al sufragio, la participación en la dirección de asuntos públicos y el acceso a las funciones públicas, incluso con carácter absoluto y perpetuo o por un término fijo y prolongado, resultaba contraria al principio de proporcionalidad de las penas y constituía una gravísima afectación de los derechos políticos.¹⁴⁰

En el caso particular, tales penas habían sido aplicadas en contra de los integrantes y dirigentes del pueblo indígena Mapuche, situación que fue considerada por la Corte IDH como una consecuencia desproporcionada que afectó de manera particular los derechos indígenas de las víctimas y de sus comunidades. Este pronunciamiento dual por parte de la Corte IDH es una de las mayores virtudes de la sentencia, pues siguiendo con la línea de protección que había venido trazando desde el caso *Yatama vs. Nicaragua*, la Corte IDH determinó que la imposibilidad dirigida a dirigentes de pueblos y comunidades indígenas para el ejercicio de derechos políticos y electorales constituye una afrenta desproporcionada no solo para los individuos que ejercen tales derechos, sino también para las comunidades a las

138 Al respecto, ver Cárdenas, J. “Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n.º 116, IJ-UNAM, México, 2006, pp. 371-403. Tal caso subrayó los problemas de la aplicación del artículo 38, fracción II, en el que se suspenden los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, cuando se encuentren sujetos a procesos criminales por delitos que merezcan pena corporal, desde el auto de formal prisión.

139 Cárdenas, J., *op. cit.*, pp. 397-398.

140 Corte IDH. *Caso del Pueblo Indígena Mapuche vs. Chile*. FRC. 2014, párr. 383.

que representan. De manera particular, la Corte IDH precisó que por la condición de líderes y dirigentes mapuches de los señores Norín Catrimán y Pichún Paillalao (Lonkos), así como del señor Ancalaf Llaue (Werkén), la restricción de los derechos políticos de estos también afectó a las comunidades de las cuales eran miembros puesto que, por la naturaleza de sus funciones y su posición social, no solo su derecho individual resultó afectado sino, también, el de los miembros del pueblo indígena Mapuche a quienes representaban.¹⁴¹

Además de las personas privadas de la libertad, algunas constituciones de los Estados partes de la CADH, prevén otras limitaciones subjetivas como los derechos políticos de los ministros de culto, o también a miembros de las fuerzas armadas o de la policía nacional.¹⁴² Pese a la existencia de este primer pronunciamiento por parte de la Corte IDH, en el caso del *Pueblo Indígena Mapuche*, es importante precisar que las consideraciones expresadas guardaron una relación estrecha con el análisis particular de las condiciones y contexto indígena que caracterizaban a las víctimas, por lo que queda aún por ver si las limitaciones al ejercicio de derechos políticos derivadas de la imposición de penas en contextos distintos a aquellos de naturaleza indígena resultan compatibles con el artículo 23 de la CADH.

3.2. Derechos políticos, personas en condiciones especiales de protección y acciones afirmativas

3.2.1. Participación política y género

Una creciente utilización de acciones positivas para incluir a grupos históricamente relegados en el ejercicio de sus derechos político-electoral, ha sido motivo de polémica tanto desde la teoría, como en los congresos, y ante los tribunales de los Estados partes. El caso más claro es el de las cuotas de género y participación político-electoral de las mujeres. Los derechos de las mujeres, han sido robustecidos en el SIDH a partir del caso del *Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*.¹⁴³ En este, por primera vez, la Corte IDH aplicó la Convención de Belém do Pará; posteriormente en fechas más recientes, en tres casos en contra de México se ha desarrollado la jurisprudencia en el tema: *González y otras ("Campo Algodonero")*,¹⁴⁴ *Fernández Ortega y otros*,¹⁴⁵ y *Rosendo Cantú y otra*.¹⁴⁶ También de forma incipiente se empieza a desarrollar la defensa jurisdiccional ante discriminación por orientación sexual en el caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*.¹⁴⁷

Ya en el caso específico de los derechos político-electoral, la obligación de establecer esquemas de ampliación de la participación política de las mujeres se contempla específicamente en la Convención de Belém do Pará, la cual se refiere a los derechos político-electoral dentro de los derechos listados en su artículo 4. Específicamente se incluye el derecho a tener acceso a las funciones públicas del país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.¹⁴⁸ Si bien, dichos derechos se encuentran fuera de los incluidos como tutelables ante el SIDH en el artículo 7, la Convención de Belém do Pará también se refiere a la obligación de los Estados de ofrecer a las mujeres que han sufrido

141 *Ibidem*, párr. 385.

142 En el caso de la Constitución del Perú, (artículo 34) que si bien permite el voto y a la participación ciudadana a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, les prohíbe postularse a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones, no realizar actos de proselitismo mientras se encuentren en servicio activo. Este artículo fue reformado por Ley n.º 28480 de 20 de marzo de 2005 para matizar la prohibición total de participación política de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, incluyendo el voto. Sin embargo, antes de la reforma tales sujetos podían participar políticamente si se encontraban en situación de retiro. En el caso de la Constitución de Ecuador, también se restringe el voto a los miembros de la fuerza pública en servicio activo (artículo 27).

143 Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. FRC. 2006.

144 Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. EPFRC. 2009.

145 Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. EPFRC. 2010.

146 Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. EPFRC. 2010.

147 Corte IDH. *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. FRC. 2012.

148 Convención de Belém do Pará, artículo 4.j.

violencia, programas de rehabilitación y capacitación que les permita participar plenamente en la vida pública, privada y social, lo cual puede incluir la participación política.¹⁴⁹ La obligación de los Estados de promover el acceso a espacios políticos a las mujeres no es tan clara en la Convención de Belém do Pará, por lo que habría que recurrir a las disposiciones de la CEDAW y su comité vía la Recomendación General n.º 23 sobre vida política y pública.¹⁵⁰

La situación cambia considerablemente en los ordenamientos jurídicos de origen nacional en los Estados americanos. En ellos se han constitucionalizado o legalizado las acciones positivas tendientes a fomentar la participación de las mujeres en la política. Los Estados han optado por una fórmula tripartita que involucra las cuotas de género para efectos de ampliar la participación política de las mujeres:¹⁵¹ la reserva de un número determinado de curules, cuotas partidistas y cuotas legislativas. Esta última opción es la que predomina en América Latina.

Un caso particularmente interesante es el de Argentina,¹⁵² pues no solamente existe el reconocimiento constitucional de las acciones positivas en materia de igualdad de género en el marco político-electoral, sino que también dichas acciones se extienden más allá de la elección de mujeres a cargos de elección popular, a la vida interna de los partidos políticos. En este caso se combinan tanto la opción por las cuotas partidistas como las cuotas legislativas, de tal manera que abarque el acceso a cargos públicos por parte de las mujeres de manera integral, desde el partido y hasta las elecciones parlamentarias.

En el caso de México, la legislación electoral por medio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ha comenzado progresivamente a incorporar un sistema de cuotas. Si bien el sistema tiene más de una década, ya que fue implementado en 1996, fue hasta 2002 que se estableció una cuota máxima del setenta por ciento de candidatos de elección directa y una fórmula para aquellos de representación proporcional.¹⁵³ Actualmente, y desde 2007, el sistema de cuotas se ha incrementado hasta establecer que el máximo de sesenta de las candidaturas serán integradas por personas del mismo género, obligando a que el cuarenta restantes sean del otro, sin distinguir alguno en específico.¹⁵⁴ Un problema que se ha mantenido desde 2002 es que se excluyen de dichas cuotas aquellas candidaturas que han resultado de un proceso de elección democrático de conformidad a los estatutos de cada partido.¹⁵⁵ Esta excepción se presentaba como el talón de Aquiles de las reformas, y ha sido interpretada derivada de procesos de impugnación ante los órganos electorales mexicanos. Concretamente, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el 7 de octubre de 2011, sostuvo que se podrían presentar 180 candidatos o candidatas a la Cámara de Diputados (de 300 de representación directa, es decir, el 60 por ciento), y 38 al Senado de un mismo género (de un total de 64 de representación directa, es decir, el 60 por ciento). El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación modificó dicho criterio y estableció que se debería respetar la cuota de género del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹⁵⁶ Así, solo se podrían presentar 120 candidaturas para diputados, y 26 al Senado, del mismo género. Sin embargo, para algunos, a pesar de la implantación de cuotas de género, los partidos continúan discriminando otorgando candidaturas a mujeres en distritos en los que no tienen fuerte presencia electoral.¹⁵⁷

Una figura más perversa, utilizada por los partidos políticos para la perpetuación del patriarcado, ha sido la designación de candidatas a quienes, una vez ganada la diputación o senaduría, se les obliga

149 *Ibidem*, artículo 8.f.

150 Comité CEDAW. Recomendación General n.º 23, 16º periodo de sesiones, 1997.

151 Ver Aguilar Rivera, J. A. *Igualdad democrática y medidas afirmativas. ¿Equidad y cuotas?* TEPJF, México, 2011, p. 33.

152 El artículo 37 garantiza la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios por medio de acciones positivas de regulación de los partidos políticos y del régimen electoral.

153 E. COFIPE, artículo 175.

154 *Ibidem*, artículo 219.

155 *Idem*.

156 SUP-JDC-126240/2011 y acumulados.

157 Ver Aguilar Rivera, J. A., *op. cit.*, p. 37.

a renunciar para que tome posesión el suplente varón. También, en el caso de listas de representación proporcional, el orden y alternancia en que se presentan candidaturas de varones y mujeres. El tema ha sido objeto de una acción judicial por parte de una candidata en el que el método de alternancia en las listas (en el que a una mujer le seguían dos varones y después una mujer) era cuestionado.¹⁵⁸ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió a favor de la candidata y ordenó la modificación del orden de la lista electoral para que quedara alternada de manera continuada entre ambos géneros, lo que implicaba subir un lugar en la lista para la candidata.

La extensión del sistema de cuotas de género a aspectos de la vida interna de los partidos políticos, también ha sido un tema tratado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y puede dar algunas luces respecto a futuros casos ante la Corte IDH. En este sentido, se resolvió si las cuotas de género se extendían también a las representaciones de los partidos políticos ante los Consejos Distritales del Instituto Federal Electoral, encargados en buena medida de la organización y vigilancia de la jornada electoral.¹⁵⁹ Existía una obvia discriminación en la que la inmensa mayoría de los representantes ante los Consejos en dicha elección eran varones, mientras que la militante era propuesta como suplente.

3.2.2. Artículo 23 de la CADH y derecho a la consulta libre, previa e informada/ de los pueblos y comunidades indígenas y tribales

Además de las discriminaciones en razón del género, otro grupo de especial protección jurídica han sido los pueblos indígenas. De igual forma, los distintos tipos de víctimas se han ido visibilizando en los casos más recientes. A partir de su actividad jurisdiccional, la Corte IDH ha protegido a miembros de comunidades indígenas por violaciones a sus derechos, como documenta el caso *Aloeboetoe y otros vs. Surinam*,¹⁶⁰ ante una matanza perpetrada por agentes del Estado. Es, fundamentalmente, a partir del emblemático caso de la *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*,¹⁶¹ (en el que propiamente se va iniciando una jurisprudencia en relación con los pueblos y comunidades indígenas y tribales como sujetos colectivos de derecho),¹⁶² que se afirma la necesidad de crear un mecanismo de delimitación, demarcación y titulación de la propiedad colectiva de las comunidades indígenas de conformidad con sus usos y costumbres. Seguirán, entre otros, los casos *Comunidad Moiwana vs. Surinam*,¹⁶³ *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*,¹⁶⁴ el propio caso *Yatama vs. Nicaragua*, y *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*.¹⁶⁵

Particularmente, el caso *Yatama* se centró en los derechos políticos de los pueblos indígenas, ya que el acceso y delimitación de sus territorios guarda una amplia relación con sus derechos políticos, pues ambas son formas de autonomía. Esta línea interpretativa se robusteció en 2015, con la sentencia del caso *Kaliña Lokono vs. Surinam*,¹⁶⁶ relacionada con la solicitud de reivindicación de territorios ancestrales por parte de diversos pueblos y comunidades indígenas de Surinam. Pese a la aparente similitud de este caso con otros en la materia, como el de *Saramaka*, en esta ocasión la Corte IDH amplió de manera importante sus criterios interpretativos a favor de la garantía de los derechos políticos de pueblos y comunidades indígenas.

158 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-461/2009. Para un comentario a dicha sentencia, ver Cuéllar, A. y García, I. *Equidad de género y representación: la regla de alternancia para candidaturas de representación proporcional*. TEPJF, México, 2010.

159 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-1154/2010. Para un comentario a dicha sentencia, ver Aragón Castro, L. L. *Alcances y límites de las acciones afirmativas a favor de las mujeres en los órganos electorales*. TEPJF, México, 2011.

160 Corte IDH. *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam*. F. 1991.

161 Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*. FRC. 2001.

162 Aguilar Cavallo, G. "Emergencia de un derecho constitucional común en materia de pueblos indígenas", en Von Bogdandy, A. et al., (coords.), *op. cit.*, p. 19.

163 Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*. EPFRC. 2005.

164 Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. FRC. 2005.

165 Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. FRC. 2010.

166 Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*. FRC. 2015.

Retomando su jurisprudencia constante en materia indígena, la Corte IDH refirió la necesidad de reconocer a los pueblos y comunidades indígenas una personalidad jurídica colectiva que les permitiera hacer exigibles sus derechos, no solo de propiedad, sino también de participación. Es decir, si bien la Corte IDH en ocasiones anteriores había enfatizado la necesidad de que los Estados llevaran a cabo consultas libres, previas e informadas en relación con posibles proyectos que pudieran afectar, directa o indirectamente, los territorios indígenas de pueblos y comunidades,¹⁶⁷ en esta ocasión la Corte IDH fue un paso más adelante al reconocer este tipo de ejercicios en el marco del derecho a la participación efectiva a través de un proceso de consulta. De este modo, puede decirse que derivado de este pronunciamiento un ejercicio de consulta previa, libre e informada *representa un mecanismo de protección dual*. Por un lado, protege materialmente los territorios indígenas, y con ello el derecho de propiedad colectiva y comunal y, por el otro, protege también de manera material y procedimental el derecho a participar en la determinación de los asuntos públicos que puedan afectar los derechos de pueblos y comunidades indígenas.

Esta novedosa precisión es, sin duda alguna, un desarrollo congruente de la Corte IDH que termina por redondear los estándares de protección a favor de los pueblos y comunidades indígenas en el SIDH, en la medida en que amplía las condiciones para el ejercicio de la personalidad jurídica reconocida desde algunas sentencias anteriores.

Asimismo, si bien la Corte IDH enfatizó que la participación efectiva de los pueblos deberá ser garantizada por el Estado respecto de cualquier plan de desarrollo o inversión, así como de cualquier actividad nueva de exploración o explotación que pueda originarse en el futuro en los territorios tradicionales de los pueblos, no precisó la manera como el Estado debería de asegurar dicha participación más allá de los estándares ya señalados, ni tampoco generó una vinculación más clara entre este derecho de participación y el ejercicio efectivo del derecho a la personalidad jurídica que les debe ser reconocida a estos pueblos. Probablemente, un pronunciamiento de esta naturaleza habría terminado por confectionar de manera íntegra y mucho más sólida la naturaleza de los derechos indígenas en su vertiente colectiva como una clase de derechos indivisibles que únicamente pueden ser ejercidos en comunidad.

3.2.3. Personas con discapacidad

Otro grupo de personas que ha merecido un desarrollo convencional específico por parte de la OEA, son las personas con discapacidad. La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, también se refiere a las obligaciones de los Estados respecto a la participación política de las personas con discapacidad. Dentro de la obligación general de adopción de medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de otra índole, para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración, se incluyen las medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades como las políticas y de administración.¹⁶⁸ Más interesantes resultan las obligaciones que tienden a una democracia participativa, sobre todo la participación de personas con discapacidad y sus organizaciones en el diseño de las políticas públicas derivadas de la aplicación de ese instrumento.¹⁶⁹

4. Conclusión

Ante los avances en la implantación de un modelo electoral liberal en América Latina, la Corte IDH, en los casos de derechos políticos, está llamada a jugar un papel que trascienda un modelo estrictamente afinado en la participación electoral, hacia uno más amplio y efectivo de participación política. Los

167 Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras*. EPFRC. 2015.

168 Artículo III.1.a.

169 Artículo V.

casos *Castañeda Gutman vs. México* y *Yatama vs. Nicaragua*, ya nos hablan del rumbo a tomar, en el que la Corte IDH estará llamada a abrir espacios a sectores tradicionalmente excluidos tanto de la participación electoral como política en general. El avance en la consolidación de los sistemas de participación indígena en la toma de decisiones políticas, que comenzó en Nicaragua, pero que muestra un mayor avance en Bolivia, Colombia, Ecuador y Guatemala, parece ser un terreno en el que no todo está dicho.

Los nuevos embates a la participación electoral, como los procesos de inhabilitación descritos en el caso *López Mendoza vs. Venezuela*, también tienen resonancia en actos como el intento de desafuero del anterior regente capitalino de la Ciudad de México en 2004. Sin embargo, paradójicamente, también la lucha por fortalecer procesos de rendición de cuentas en la región, hace de la inhabilitación una herramienta necesaria para el sistema democrático.

El futuro más alentador sería el desterrar los casos extremos de violación de los derechos políticos, como los casos *Chitay Nech y otros vs. Guatemala* y *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, del recuento de la historia de los regímenes autoritarios en nuestra América. Sin embargo, para poder lograr este objetivo, el SIDH debe ser sensible ante regresiones de corte autoritario que pasan por alto un avance democrático en la región que no debe admitir marcha atrás, como la actuación de poderes fácticos al margen de los Estados; un golpe de Estado inadmisibles como el que tuvo lugar en Honduras en 2009; o, la cada vez más grande brecha entre los partidos políticos y los electores. Este tipo de esfuerzos parecen ir consolidándose con la apertura expresada por la Corte IDH en sentencias importantes como aquellas que resolvieron los casos del *Pueblo Indígena Mapuche vs. Chile*, y de la *Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional vs. Ecuador*, en donde la Corte IDH no solo protege la visión tradicional de democracia, sino que además comienza a ampliar las condiciones de protección para el aseguramiento de otros derechos que resultan indispensables para el contexto democrático de los Estados como la libertad de expresión, la protesta pacífica, la división de poderes y la independencia judicial.