

*Sección
Doctrinal*



Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Political rights in the Inter-American System of Human Rights

Alberto Ricardo Dalla Via*

Fecha de recepción: 10 de marzo de 2011

Fecha de aceptación: 26 de agosto de 2011

RESUMEN

El presente artículo desarrolla los criterios elaborados en las sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto de la protección de los derechos políticos tal como se encuentran contemplados en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Ha resaltado el PNUD en su informe sobre “La democracia en América Latina” (2004) que

“[...] la democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca y abogue por los derechos de todos”. Ya que “la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es

* Juez de la Cámara Nacional Electoral de Argentina. Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Buenos Aires. Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Académico de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder”.

Asistimos a una ampliación en el alcance de los derechos políticos, por un lado para integrar otros derechos en el paraguas de un derecho más general y medular a la democracia: el derecho a la participación política y por el otro, la ampliación ciudadana producto de los procesos de integración supranacionales.

En este contexto, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los precedentes de la Corte Interamericana, principalmente los casos *Yatama vs. Nicaragua* del año 2005 y *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* de 2008, profundizan los desarrollos jurídicos del sistema en materia de derechos políticos.

PALABRAS CLAVE: Convención Americana de Derechos Humanos, democracia, derechos políticos, participación política, principios interpretativos, limitaciones, materia electoral.

ABSTRACT

The present article develops the criteria prepared in the judgments and advisory opinions of the Inter-American Court of Human Rights, with regard to the protection of the political rights as they are contemplated in the American Convention of Human Rights.

The PNUD has highlighted in his report on “The democracy in Latin America” (2004) that “[...] the democracy does not come down to the electoral act but it needs from efficiency, transparence and equity in the public institutions, as well as of a culture that should accept the legitimacy of the political opposition and recognizes, and abigue for, the rights of all”. Since “the democracy exceeds to a method to choose those who govern, it is also a way of constructing, of guaranteeing and of expanding the freedom, the justice and the progress, organizing the tensions and the conflicts that generate the struggles of power”.

We are present at an enlargement in the scope of the political rights, on the one hand to integrate other rights in the most general aspect of a right and fundamental to the democracy: the right to the political participation and on the other side, the civil enlargement product of the supranational processes of integration.

In this context, in the Inter-American System of Human rights, the precedents of the Inter-American Court, principally the cases *Yatama vs. Nicaragua* of the year 2005 and *Castañeda Gutman vs. The Mexican United States* of the year 2008, deepen the juridical developments of the system on the subject of political rights.

KEYWORDS: America Convention on Human Rights, democracy, political rights, political participation, principles of interpretation, limitations of electoral matters.

Los derechos políticos en la CIDH y en la Corte IDH

Los derechos políticos, consagrados en diversos instrumentos internacionales,¹ “propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político” así lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en sus principales pronunciamientos en materia de derechos políticos, casos *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (Corte IDH 2008b, 42, párr. 141) y *Yatama vs. Nicaragua* (Corte IDH, 2005b, 88, párr. 192).

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) los derechos políticos están contemplados en su *artículo 23*:

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 elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y c) de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

¹ Algunos de estos instrumentos internacionales son: Carta Democrática Interamericana, artículos 2, 3 y 6, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XX; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5.c; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, artículo 42; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 7; Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, artículos I, II y III; Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 6; Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, artículos 2 y 3; Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, artículo 6; Proclamación de Teherán, Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán, 13 de mayo de 1968 párr. 5; Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 25 de junio de 1993 (I.8, I.18, I.20, II.B.2.27; Protocolo No. 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 3); y Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos “Carta de Banjul” (artículo 13) de la CIDH.

La Comisión entendió a los derechos políticos “[...] como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país” (Informe Venezuela, CIDH 2009b, cap. II, párr. 18).

Sobre este punto, la Corte ha indicado que:

La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa (Castañeda, Corte IDH 2008b, 42, párr. 141) —y ha dicho que— Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos (Castañeda, Corte IDH 2008b, 43, párr. 147).

Asimismo, señaló que:

En la Carta Democrática Interamericana se enfatiza la importancia de la participación ciudadana como un proceso permanente que refuerza a la democracia. Así, se declara en ella que ‘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’ (artículo 2°). Esta declaración general adquiere un sentido teleológico fundamental para el desarrollo conceptual de los derechos políticos que la propia Carta produce en su artículo 4°. Todo ello configura un enfoque de expresión consensual que tiene relación directa con la interpretación y aplicación de una disposición amplia como la contenida en el artículo 23° de la Convención Americana (Yatama, voto concurrente Juez Diego García-Sayan, Corte IDH 2005b, 4, párr. 16).

La CIDH destacó que los derechos políticos tal como son considerados por la Declaración,

[...] tienen dos aspectos claramente identificables: el derecho al ejercicio directo del poder y el derecho a elegir a quienes deben ejercerlo. Ello supone una concepción amplia acerca de la democracia representativa que, como tal, descansa en la soberanía del pueblo y en la cual las funciones a través de las cuales se ejerce el poder son desempeñadas por personas escogidas en elecciones libres y auténticas (Informe Anual 2002, CIDH 2003a, Cap. IV, Cuba, párr. 11).

Y que

Los gobiernos tienen, frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política, la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones [...]; el debate libre de los principales temas socioeconómicos; la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular (Informe Anual 2002, CIDH 2003a, Cap. IV, Cuba, párr. 12 e Informe 67/06, CIDH 2006, párr. 246).
...el libre ejercicio del derecho de participación en el gobierno requiere además el respeto de otros derechos humanos, en especial de la libertad y seguridad personal. De la misma forma, la plena vigencia de la libertad de expresión, asociación y reunión es imprescindible para la participación directa en la toma de decisiones que afectan a la comunidad (Informe 67/06, CIDH 2006, párr. 256).

Como indica la Comisión “El ejercicio de los derechos políticos es ‘inseparable’ de los otros derechos humanos fundamentales” (Informe Haití, CIDH 1990a, cap. I, párr. 15).

Por eso, el adecuado ejercicio de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la CADH se vincula con la vigencia de sus derechos y li-

bertades entre los cuales se encuentran asociados el derecho a la libertad de expresión (artículo 13); a las garantías judiciales (artículo 8); el derecho de reunión (artículo 15), a la libertad de asociación (artículo 16), el derecho a la protección judicial (artículo 25); el derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión (IV); el derecho de asociación (XXII) y reunión (XXI); y el derecho de justicia (XVIII) de la DADH.

Así lo ha entendido la Corte al sostener que

Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático (Informe Haití, CIDH 1990a, cap. I).

Principios interpretativos de los derechos políticos

Es necesario señalar que respecto a la aplicación e interpretación de los derechos políticos confluyen los principios interpretativos derivados del derecho internacional público² —la CADH es un Tratado internacional— y los principios derivados del Derecho Constitucional —la Convención recepta y contempla derechos reconocidos en los textos constitucionales de los países de la región y completa e integra su alcance, ello sin perjuicio de su jerarquía en el ordenamiento jurídico de cada Estado—.

Entendiendo que no hay derechos políticos sin democracia y no hay democracia sin derechos políticos, el principio democrático es el principio fundamental para dimensionar e interpretar el alcance de estos derechos,

² La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados del 23 de mayo de 1969 establece en su artículo 3.1 como regla general de interpretación de los tratados la buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. Asimismo, su artículo 18, los estados se comprometen a no frustrar el objeto y fin del tratado.

que además deben ser operativizados por los estados, sin discriminación como “oportunidades”.³

El principio democrático

En el Continente Americano, la democracia tiene un papel fundamental en la formación y el desarrollo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y en la creación y evolución del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos,⁴ en palabras de la Corte Interamericana “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte” (OC 6/86 Corte IDH 1986a, 9, párr. 34) y por ello “constituye un ‘principio’ reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano” (Castañeda, Corte IDH 2008b, 42, párr. 141; OC 6/86, Corte IDH 1986a, 9, párr. 34 y Yatama, Corte IDH 2005b, 88, párr. 192).

La Corte ha señalado que:

[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, en la que cada componente se define, completa y adquiere

³ Principio de igualdad y no discriminación y principio de efectividad.

⁴ Ello se ve plasmado en numerosos instrumentos. Véase: la Carta de la Organización de Estados Americanos, Preámbulo “[s]eguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre; artículo 2(b) “La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales [...] b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; artículo 3(d) “solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa; Resolución 837 (XVI-O/86) de la Asamblea General de la OEA “[r]eafirmar el derecho inalienable de todos los pueblos americanos a elegir libremente un sistema político, económico y social sin injerencias externas, por medio de un auténtico proceso democrático, en un régimen de justicia social, en el que todos los sectores de la ciudadanía gocen de las garantías necesarias para participar libre y efectivamente mediante el ejercicio del sufragio universal”.

sentido en función de los otros (caso Yatama, Corte IDH 2005b, 87-8, párr. 191; OC 17/02, Corte IDH 2002, 72, párr. 92; OC 13/93 Corte IDH 1993, 9, párr. 31; OC 9/87 Corte IDH 1987b, 9-10, párr. 35; OC 8/87 Corte IDH 1987a, 7, párr. 20; OC 18/03, Corte IDH 2003, 6, párr. 26).

La carta de la OEA declara en su preámbulo que la democracia participativa “es condición indispensable para la estabilidad, paz y el desarrollo de la región”. En su artículo 2.b dispone como uno de sus propósitos esenciales el de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”. Asimismo, el artículo 3.d afirma que “La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”.

En este contexto, de defensa de la democracia, en 2001, se proclamó la Carta Democrática Interamericana,⁵ con el propósito de promover y consolidar la democracia representativa y proveer los mecanismos colectivos para dicho propósito. Así, este instrumento reza en su artículo 1 que “Los pueblos de las Américas tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, refleja en su preámbulo la voluntad de los Estados Americanos de reconocer normativamente los derechos humanos y entre ellos los derechos políticos, como un medio para consolidar un régimen de libertad personal y justicia social, en el marco de las instituciones democráticas.⁶

⁵ La Carta Democrática Interamericana fue adoptada en Lima Perú el 4 de septiembre de 2001. La OEA la aprueba por resolución general 1838, en sesión del 5 de junio de 2001.

⁶ CADH. Preámbulo. Párrafo 1. A diferencia del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y Libertades Fundamentales (CEDH) que reafirma en el párrafo tercero de su preámbulo la finalidad del Consejo de Europa de realizar una unión más estrecha entre sus miembros y a la protección y desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales como uno de sus medios.

En ese sentido, la Corte ha invocado el Preámbulo de la Convención en cuanto reafirma el propósito de los Estados Americanos de:

consolidar en [el] Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social fundado en el respeto de los derechos y deberes esenciales del hombre —y ha dicho que— Este requerimiento se ajusta a la norma de interpretación consagrada en el artículo 29.c de la Convención (del Tribunal Constitucional, Corte IDH 2001b, 50, párr. 111).

Así, el artículo 29 de la CADH⁷ que establece las pautas de interpretación de la Convención, en su inciso c prohíbe la interpretación tendente a excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno.

Por su parte, el artículo 30 de la CADH⁸ refiriéndose a las restricciones que la propia convención autoriza respecto a los derechos y libertades consagrados, indica que las mismas “no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

⁷ CADH. Artículo 29. Normas de Interpretación “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; 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 Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

⁸ CADH. Artículo 30. Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

El artículo 32.2 de la CADH⁹ establece el marco de interpretación de los derechos de la Convención cuando indica “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática”.

En el *Informe 30/93* la CIDH haciendo pie en el artículo 32.2 de la CADH como marco de interpretación de los derechos consagrados en la Convención, identifica como horizonte de análisis el resto de los instrumentos del sistema interamericano y

[...] en primer lugar la Carta de la Organización de Estados Americanos y los numerosos pronunciamientos a lo largo de la centenaria historia de la Organización, en cuanto reafirman al sistema democrático constitucional como base y objetivo de la acción del sistema y de sus Estados componentes (CIDH 1993b, párr. 23).

En la *Opinión Consultiva 5/85* la Corte Interamericana ha señalado que

Las justas exigencias de la democracia deben [...] orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas (Corte IDH 1985, 13, párr. 44).

Para la Corte “El concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira” (OC 13/93, Corte IDH, 1993, 9, párr. 31; OC 8/87 Corte

⁹ CADH. Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos 1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad. 2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

IDH 1987a, 2 y 9; OC 9/87, Corte IDH 1987b, 9, párr. 35; OC 17/02 Corte IDH 2002, 72, párr. 92).

La Comisión ha remarcado la existencia de

[...] una relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos así definidos y el concepto de democracia representativa como forma de organización del Estado, lo cual a su vez supone la vigencia de otros derechos humanos fundamentales (Informe 1/90 CIDH 1990b, párr. 41).

Agregando que

...el concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que, en ejercicio de esta soberanía, elige a sus representantes -en las democracias indirectas- para que ejerzan el poder político. Estos representantes, además, son elegidos por los ciudadanos para aplicar medidas políticas determinadas, lo cual a su vez implica que haya existido un amplio debate sobre la naturaleza de las políticas a aplicar —libertad de expresión— entre grupos políticos organizados —libertad de asociación— que han tenido la oportunidad de expresarse y reunirse públicamente -derecho de reunión- (Informe 1/90, CIDH 1990a; Informe Anual, CIDH 1991, cap. V, III, párr. 11; Informe 14/93, CIDH 1993a, caso 10.956, pág. 7; Informe 137/99, CIDH 1999b, caso 11.863, 27 de diciembre de 1999, párr. 38).

La Carta Democrática Interamericana tiene particular relevancia, como lo señaló la Corte

En el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular,

quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. En dicho instrumento se señala que: “[s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos” (Corte CIDH 2008b, caso Castañeda, párr. 142, citando el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana).

Y por ello, la Corte también ha dicho que “la Convención protege los elementos esenciales de la democracia, entre los que se encuentra ‘el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho’” (Manuel Cepeda, Corte IDH 2010b, 63, párr. 172, nota a pie de página 247).

La Comisión ha señalado que:

[...] en el sistema interamericano existe un concepto acerca de la fundamental importancia de la democracia representativa como el mecanismo legítimo para lograr la realización y el respeto de los derechos humanos, y como derecho humano en sí [...], y que “[...] este concepto implica la protección de esos derechos civiles y políticos en el contexto de la democracia representativa y la existencia de un control institucional sobre los actos de los poderes del gobierno y el régimen de derecho” (Informe 137/99, CIDH 1999, párr. 536). Por ello agregó que “No se trata sólo de señalar, como surge de la propia Carta de la OEA y de otros instrumentos del sistema interamericano,

la relación orgánica que existe entre la democracia representativa y los derechos humanos. La experiencia que la Comisión ha constatado en los hechos es que las graves violaciones de los derechos humanos en algunos países de América tiene su origen en la necesidad de perfeccionar el funcionamiento de las instituciones y el Estado de derecho (Informe Anual 1985-1986, CIDH 1986, párr. 203; Informe Anual 1990-1991, CIDH 1991, párr. 12).

Sin embargo, la Corte ha entendido que en el Sistema Interamericano la violación al “Derecho a la Democracia” no puede ser alegado en forma autónoma o a través del artículo 29.c de la CADH sino que:

[...] en el marco de la jurisdicción contenciosa de esta Corte, el incumplimiento de los principios de interpretación que se derivan del artículo 29.c) sólo podrían generar la violación del derecho que haya sido indebidamente interpretado a la luz de dichos principios (Apitz Barbera, Corte IDH 2008a, 60, párr. 221).¹⁰

Por último, el principio democrático también impone una interpretación sistémica de los derechos políticos. Como ya señalamos es criterio de la Corte que:

[s]i bien cada uno de los derechos contenidos en la Convención tiene su ámbito, sentido y alcance propios, en ciertas ocasiones, por las circunstancias particulares del caso o por la necesaria interrelación que guardan, se hace necesario analizarlos en conjunto para dimensionar apropiadamente las posibles violaciones y sus consecuencias”. Máxime cuando se trata de ´derechos políticos, [...]

¹⁰ Los representantes alegaban la violación del artículo 29 c) y d) de la Convención en relación con el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.

libertad de expresión y [...] libertad de asociación conjuntamente, [que] [...] son de importancia fundamental dentro del Sistema Interamericano por estar estrechamente interrelacionados para posibilitar, en conjunto, el juego democrático”.¹¹

El principio de igualdad y no discriminación

Conforme al artículo 1.1 de la CADH los Estados se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en la misma, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El artículo 24 de la CADH establece además que “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

Señala el preámbulo de la Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos [...]”. Este instrumento además contempla el derecho de igualdad ante la ley (artículo II).

Ha indicado la Corte invocando la jurisprudencia europea que el principio de igualdad y no discriminación

[...] posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo —y a su vez

¹¹ Véanse casos *Castañeda Gutman* (Corte IDH 2008b, 41-2, párr. 140) y *Manuel Cepeda Vargas* (Corte IDH 2010b, 62, párr. 171). En similar sentido, la Corte Constitucional de Colombia, “en el constitucionalismo y en la doctrina de los derechos humanos, las libertades de expresión, reunión y asociación forman una trilogía de libertades personales que se constituye además, en prerrequisito de los derechos de participación política”. Sentencia C-265 de la Corte Constitucional, M.P. Alejandro Martínez Caballero de 2 de junio de 1994 (expediente de prueba, tomo XXII, anexo 9 a los alegatos finales de los representantes, folio 9145).

ha señalado que— Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.¹²

En el caso *Yatama vs. Nicaragua* teniendo en cuenta los criterios desarrollados en sus opiniones consultivas ha dicho que:

El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en muchos instrumentos internacionales¹³ y desarrollado por la doctrina y jurisprudencia

¹² Véanse las opiniones consultivas OC 18/03, Corte IDH 2003, 113, párr. 89; OC 17/02, Corte IDH 2002, 58, párr. 46; OC 4/84, Corte IDH, 1984, 15, párr. 56 y caso *Yatama*, Corte IDH 2005b, 86, párr. 185 con cita a la jurisprudencia del Sistema Europeo: Eur. Court H.R., *Case of Willis v. The United Kingdom*, Judgment of 11 June 2002, para. 39; Eur. Court H.R., *Case of Wessels-Bergervoet v. The Netherlands*, Judgment of 4th June 2002, parag. 46; Eur. Court H.R., *Case of Petrovic v. Austria*, Judgment of 27th March 1998, Reports 1998-II, para. 30; y a la O.N.U., Comité de Derechos Humanos, *Joseph Frank Adam c. República checa*, (586/1994), dictamen de 25 de julio de 1996, párr. 12.4. Sobre el principio de no discriminación como *ius cogens* véase OC 18/03, párr. 101.

¹³ Algunos de estos instrumentos internacionales son: Carta de la OEA (artículo 3.I); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1 y 24); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo II); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (artículo 3); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (artículos 4.f, 6 y 8.b); Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (artículos I.2.a, II, III, IV y V); Carta de las Naciones Unidas (artículo 1.3); Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 2 y 7); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 2.2 y 3); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2.1 y 26); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 2); Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 2); Declaración de los Derechos del Niño (Principio 1); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículos 1.1, 7, 18.1, 25, 27, 28, 43.1, 43.2, 45.1, 48, 55 y 70); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 2, 3, 5, 7 a 16); Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (artículos 2 y 4); Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (2.d); Convenio No. 97 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Trabajadores Migrantes (revisado) (artículo 6); Convenio No. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (artículos 1 a 3); Convenio No. 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

internacionales. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico (Corte IDH 2005b, 85-6, párr. 184).¹⁴

Asimismo, reitera su postura de que:

Ese principio posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de

sobre los Trabajadores Migrantes (disposiciones complementarias) (artículos 8 y 10); Convenio No. 168 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo (artículo 6); Proclamación de Teherán, Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán, 13 de mayo de 1968 (párr. 1, 2, 5, 8 y 11); Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 25 de junio de 1993 (I.15; I.19; I.27; I.30; II.B.1, artículos 19 a 24; II.B.2, artículos 25 a 27); Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (artículos 2, 3, 4.1 y 5); Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Declaración y Programa de Acción, (párrafos de la Declaración: 1, 2, 7, 9, 10, 16, 25, 38, 47, 48, 51, 66 y 104); Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (artículos 1, 3 y 4); Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9); Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales de País en que Viven (artículo 5.1.b y 5.1.c); Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículos 20 y 21); Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 14); Carta Social Europea (artículo 19.4, 19.5 y 19.7); Protocolo No.12 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 1); Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos “Carta de Banjul” (artículos 2 y 3); Carta Árabe sobre Derechos Humanos (artículo 2); y Declaración de El Cairo sobre Derechos Humanos en el Islam (artículo 1).

¹⁴ También en OC 18/03 cit., párr. 101. Como señala el juez Conçado Trindade en su voto razonado en la sentencia Yatama, el reconocimiento como *Jus Cogens* del principio de igualdad y no-discriminación se manifiesta ahora no sólo en la jurisprudencia consultiva sino en materia contenciosa de la Corte IDH.

este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.¹⁵

Por último es importante señalar respecto a este principio que, la Corte ha dicho que la existencia de ciertas desigualdades de hecho legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen a la justicia y que, por el contrario, pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan jurídicamente más débiles.¹⁶

El principio de efectividad de los derechos políticos

Este principio tiene anclaje en los artículos 1 y 2 de la CADH, que establecen no sólo obligaciones negativas o de abstención en cabeza de los estados partes, sino también positivas de garantizar el goce y ejercicio de los derechos y en su caso de adoptar medidas necesarias para hacerlos efectivos, aun en ciertas condiciones, frente al accionar de particulares. Por ello, toda violación por acción o por omisión a un derecho político contemplado en la CADH se relaciona con la obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos (artículo 1) o de adoptar medidas efectivas entre ellas normativas del Pacto San José de Costa Rica (artículo 2).¹⁷

En ese sentido la Corte ha reiterado que para ello no basta el reconocimiento formal de los derechos

Toda vez que los Estados, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, tiene[n] la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del

¹⁵ Véanse las opiniones consultivas OC 18/03 (Corte IDH 2003, 113, párr. 88), OC 17/02 (Corte IDH 2002, 57, párr. 44) y OC 4/84 (Corte IDH 1984, 15, párr. 54).

¹⁶ Conforme al caso *Yatama vs. Nicaragua*.

¹⁷ El artículo 2 de la CADH impone un deber de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por ella. Algunos autores derivan de este artículo la fuerza o el efecto integrador del Sistema, y también el funcionamiento de la Corte como un tribunal cuasi Constitucional.

ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe[n] adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales (Yatama, Corte IDH 2005b, 89, párr. 201).

y señaló además que

Entre otros derechos políticos, el artículo 23 de la Convención protege el derecho a ser elegido, el cual supone que el titular de los derechos tenga la oportunidad real de ejercerlos, para lo cual debe adoptar medidas efectivas para garantizar las condiciones necesarias para su pleno ejercicio (casos Yatama, Corte IDH 2005b, 89, párr. 195 y Castañeda, Corte IDH 2008b, 43, párr. 145).

Como sostuvo la Corte en el caso *Velázquez Rodríguez vs. Honduras*:

La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos (Corte IDH 1988, 35, párr. 167).

En otro caso indicó que:

En el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el esta-

blecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que ‘no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención [...], si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; de igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible.¹⁸

En el caso *Yatama* la Corte reafirmó que: “[e]s indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva [...]” (Corte IDH 2005b, 89, párr. 195).¹⁹

Recientemente en el caso *Chitay Nech y otros vs. Guatemala* señaló que “[...] el derecho a una participación política efectiva implica que los ciuda-

¹⁸ Véase caso *Castañeda Gutman* (Corte IDH 2008b, párr. 159), citando la opinión separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante en la OC 7/86 (Corte IDH 1986b), *Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta* (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante, párr. 27.

¹⁹ En igual sentido, CIDH Honduras: *Derechos Humanos y Golpe de Estado*, del 30 de diciembre de 2009.

danos tienen no sólo el derecho sino también la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos” (Corte IDH 2010a, 28, párr. 107).

La Corte ha resaltado que los derechos políticos no sólo están previstos en el artículo 23 de la CADH como derechos, sino también como oportunidades,²⁰ y de ello ha derivado la obligación de los estados de garantizar con medidas positivas “[...] que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos”.²¹

La importancia medular de la vigencia de los derechos políticos hace que conforme lo establece el artículo 27 de la CADH, los mismos no son susceptibles de suspensión en ningún momento. Como lo indicó la Corte, al ponderar la importancia que tienen estos derechos señaló que: “[...] la Convención, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos”.²²

Limitaciones a los derechos políticos

El párrafo 2 del artículo 23 de la CADH establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades de los derechos políticos, exclusivamente en razón de “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil, mental o condena por juez competente, en proceso penal”.

Por ello, la Comisión había señalado en el *Informe 137/99* que

[...] la propia Convención reconoce las limitaciones que el Estado puede establecer razonablemente al ejercicio de los derechos políticos, mediante la reglamentación exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal. Se tra-

²⁰ Véase caso Castañeda Gutman (Corte IDH 2008b, 43, párr. 145): “[...] el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”.

²¹ Véase casos Yatama (Corte IDH 2005b, 89, párr. 195) y Castañeda Gutman (Corte IDH 2008b, 43, párr. 145).

²² Véase casos Castañeda (Corte IDH 2008b, 41-2, párr. 140), OC 6/86 (Corte IDH 1986a, 9, párr. 34) y Yatama (Corte IDH 2005b, 87-8, párr. 191).

ta, en consecuencia, de limitaciones *numerus clausus*, por lo que toda otra causa que limite el ejercicio de los derechos de participación política igualitaria que consagra la Convención resultaría contraria y por lo tanto violatoria de las obligaciones internacionales del Estado bajo dicho instrumento (CIDH 1999b, párr. 101).

En la Convención el reconocimiento de los derechos se completa con el reconocimiento además de sus límites y con el artículo 30 de la CADH que prohíbe la aplicación de medidas restrictivas con propósitos distintos.

Posteriormente, la jurisprudencia ha ido receptando la legitimidad de otras restricciones no contempladas expresamente en el artículo 23 de la CADH.

Es así que si bien el término “exclusivamente” puede ser interpretado como prohibición de otras restricciones no contempladas, en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, uno de los más relevantes en materia de derechos políticos, al evaluar la legitimidad de la negativa de las autoridades mexicanas de inscribir la candidatura independiente del señor Castañeda, la Corte indica que: “[...] no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana” (Corte IDH 2008b, 47, párr. 161).

De esta forma destaca que:

El artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma (Corte IDH 2008b, 45, párr. 153).

En esta lógica interpretativa, la Corte afirma que el párrafo 2 del artículo 23 se limita a establecer razones por las cuales los derechos políticos pue-

den ser regulados en relación con los requisitos que las personas titulares deben cumplir, es decir “las condiciones habilitantes” que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos. Por ello, indica que “tiene como propósito único evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos” (Corte IDH 2008b, 45, párr. 155).²³

Agrega que

[...] las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos [...] (Corte IDH 2008b, 45, párr. 155).

En efecto, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención. Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado (Corte IDH 2008b, 46 párr. 157).

En la OC 7/86, el juez Rodolfo E. Piza había señalado una cuestión que luego es receptada en el caso *Castañeda Gutman* en cuanto a que los derechos políticos como el derecho a la protección judicial

²³ La Corte analiza, entre otras cuestiones, si la negativa de registrar la candidatura independiente del señor Castañeda por las autoridades Mexicanas era una restricción violatoria del artículo 23 de la Convención como lo habían alegado sus representantes.

[...] no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención, es decir, en el plano internacional, y no sólo como cuestión del orden interno de cada Estado: si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza [...].²⁴

En ese sentido, tanto la Comisión como la Corte Interamericana han reconocido al interpretar el artículo 23 de la Convención Americana, el grado de autonomía que debe otorgarse a los Estados para organizar sus instituciones políticas a fin de dar efecto a esos derechos, como el derecho a la participación política, deja margen a una amplia variedad de formas de gobierno y ha resaltado que su función y objetivo no es crear un modelo uniforme de democracia representativa para todos los Estados, sino determinar si la legislación de un Estado infringe derechos humanos fundamentales.²⁵

En este contexto el *artículo 29 de la CADH* es la norma interpretativa general de todas las limitaciones en los derechos de la Convención que se completan con los artículos 30 y 32 de la CADH, ya que los derechos políticos no son absolutos.

En *Yatama vs. Nicaragua* la Corte indica que: “La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*,

²⁴ Caso Castañeda (Corte IDH 2008b, 46, párr. 159); Opinión separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante OC 7/86 (Corte IDH 1986b).

²⁵ Informe 137/99 (CIDH 1999, párr. 76 y 99), Informe 98/03 (CIDH 2003, párr. 88) y caso Castañeda (Corte IDH 2008b, 47, párr. 162).

una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones”.²⁶

En igual sentido en *Castañeda Gutman* agrega que:

Salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los derechos humanos no son absolutos” y que “Los derechos políticos no son absolutos, por lo que pueden estar sujetos a limitaciones, siempre que dicha reglamentación observe “los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática (Corte IDH 2008, 50-1, párr. 174).

Sin embargo, como salvaguarda del sistema, el artículo 29 de la CADH prohíbe lo que en el Sistema Europeo se titula abuso de derecho.

La Corte aborda los presupuestos o estándares con los cuales los derechos políticos pueden ser objeto de restricciones.

Señaló la Corte en el caso *Castañeda Gutman* que para que una restricción sea legítima

[...] debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue (Corte IDH 2008, 58, párr. 206).²⁷

²⁶ Párr. 206. Citando al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Cfr. Case of Hirst v. the United Kingdom* (no. 2), no. 74025/01, § 36, ECHR-2004.

²⁷ Retoma su anterior jurisprudencia en los casos *Ricardo Canese* (Corte IDH 2004b, 63, párr. 96 y 74, párr. 133, *Herrera Ulloa* (Corte IDH 2004a, 69, párr. 121 y 123) y *OC 5/85* (CIDH 1985, 14,

En igual sentido indica que

La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa.²⁸

Estos presupuestos o estándares son desarrollados en la jurisprudencia del sistema interamericano, en un primer momento respecto al control de las restricciones al derecho de libertad de expresión,²⁹ y después con similares criterios en relación con los derechos políticos. Para ello la Corte analiza la legalidad y finalidad de la medida restrictiva, y si la misma es necesaria y proporcional en una sociedad democrática.

Legalidad de la medida restrictiva

La Corte ha señalado en su *Opinión Consultiva 6/86* que

[...] la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al

párr. 46). Asimismo cfr. Eur. Court H.R., Case of Barthold v. Germany, Judgment of 25 March 1985, Series A no. 90, para. 58; Eur. Court H.R., Case of Sunday Times v. United Kingdom, Judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, para. 59; O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 27, Libertad de circulación (art. 12) de 2 de noviembre de 1999, párr. 14 y 15; y O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25, Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25) de 12 de julio de 1996, párr. 11, 14, 15 y 16.

²⁸ Caso Castañeda Gutman (Corte IDH 2008b, párr. 149). En similar sentido caso Yatama (Corte IDH 2005b, 91, párr. 207).

²⁹ Véase por ejemplo los casos: La última tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile (Corte IDH 2001d), Claude Reyes y otros vs. Chile (Corte IDH 2006), Kimel vs. Argentina (Corte IDH 2008c), entre otros.

arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías [...] dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución”. Agrega la Corte que “A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, este procedimiento [...] es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder (Corte IDH 1986a, 6, párr. 22).

Asimismo indicaba que “La reserva de ley para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad. Para que los principios de legalidad y reserva de ley constituyan una garantía efectiva de los derechos y libertades de la persona humana, se requiere no sólo su proclamación formal, sino la existencia de un régimen que garantice eficazmente su aplicación y un control adecuado del ejercicio de las competencias de los órganos” (Corte IDH 1986a, 6, párr. 24).

Por ello, y con un espíritu protectorio, la Corte concluye que sólo la ley formal —actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado— tienen aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención (Corte IDH 1986a, 6 y ss., párrs. 27, 35 y 37).

Así, la Corte sostiene que:

La necesaria existencia de los elementos propios del concepto de ley [...] permite concluir que los conceptos de legalidad y legitimidad

coinciden a los efectos de la interpretación [...], ya que sólo la ley adoptada por los órganos democráticamente elegidos y constitucionalmente facultados, ceñida al bien común, puede restringir el goce y ejercicio de los derechos y libertades de la persona humana (Corte IDH 1986a, 9, párr. 37).

En el caso *Castañeda Gutman*, la Corte IDH indica en el mismo sentido que:

Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material (Corte IDH 2008b, 51, párr. 176).

En el caso *Yatama* la Corte IDH señala que:

La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones (Corte IDH 2005b, 91, párr. 206).

Por otra parte, la Corte IDH aplica estos parámetros en *Yatama* (Corte IDH 2005b, 92, párr. 212) al resolver en el caso concreto, así indica que:

En cuanto a la observancia del principio de legalidad, la Corte estima que la Ley Electoral No. 331 de 2000 es ambigua debido a que no establece con claridad las consecuencias del incumplimiento de ciertos requisitos, tanto para quienes participaban a través de un partido, como para quienes lo hacían en una alianza de partidos; es

confusa la redacción sobre los procedimientos aplicables cuando el Consejo Supremo Electoral determina que hay incumplimiento de algún requisito; y no regula claramente las decisiones fundamentadas que dicho órgano debería adoptar para establecer quiénes quedan inscritos para participar en las elecciones y quiénes no cumplen los requisitos para ello, así como los derechos de las personas cuya participación se vea afectada por una decisión del Estado. Dicha ley no permite un claro entendimiento del proceso por parte de los ciudadanos y de los órganos electorales y favorece su aplicación arbitraria y discrecional mediante interpretaciones extensivas y contradictorias que restringen indebidamente la participación de los ciudadanos, restricción particularmente indeseable cuando afecta severamente bienes fundamentales, como son los reconocidos a través de los derechos políticos.³⁰

Finalidad de la medida restrictiva

Aún en los casos en que la CADH reconozca el derecho y a su vez la posibilidad —en ciertos supuestos— de su limitación, el artículo 30 de la CADH establece que esas limitaciones no pueden ser dictadas sino por razones de interés general y aplicadas sino con el propósito para el cual han sido establecidas.

Como se indicó con anterioridad, el párrafo 2 del artículo 23 enumera supuestos en los que la ley puede reglamentar limitaciones a los derechos políticos contemplados: edad, nacionalidad, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

Además, el artículo 32 de la CADH establece como causales de limitación de los derechos, los derechos de los demás, la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.

³⁰ También en los casos Ricardo Canese vs. Paraguay (Corte IDH 2004b, 71, párr. 125), Baena Ricardo y otros vs. Panamá (Corte IDH 2001a, 85-6, párrs. 108 y 115) y Cantoral Benavides vs. Perú (Corte IDH 2000, 51-21, párr. 157).

En el caso *Castañeda Gutman*, la Corte define que entiende por finalidad de las medidas restrictivas e indica:

[...] esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos,³¹ o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (Corte IDH 2008b).³²

La Corte ha detallado en sus opiniones consultivas su interpretación de “orden público” y “bien común”, en los términos del artículo 30 de la CADH.³³

En su *Opinión Consultiva 5/85* señala que:

[...] una acepción posible del orden público dentro del marco de la Convención, hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios. En tal sentido podrían justificarse restricciones al ejercicio de ciertos derechos y libertades para asegurar el orden público (Corte IDH 1985, 24, párr. 84).

En la *Opinión Consultiva 6/86* indicó que:

‘Bien común’ y ‘orden público’ en la Convención son términos que deben interpretarse dentro del sistema de la misma, que tiene una

³¹ Por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, entre otras.

³² Por ejemplo, “‘los derechos y libertades de las demás personas’, o ‘las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática’, ambas en el artículo 32”, caso *Castañeda Gutman* (Corte IDH 2008b, 52, párr. 180).

³³ CADH. Artículo 30. Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

concepción propia según la cual los Estados americanos requieren la organización política de estos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa (Corte IDH 1986a, 8, párr. 30).

En ambas opiniones consultivas la Corte IDH sostuvo que:

Es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana [y aclara que] No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de 'orden público' y 'bien común', ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos [...] (OC 5/85, Corte IDH 1985, 19-20, párr. 66-7; OC 6/86, Corte IDH 1986a, 8, párr. 31).

Con este criterio y hablando de la finalidad de la medida restrictiva y la prohibición de discriminación, la Corte señala en su *Opinión Consultiva 4/84* (párr. 57) que:

No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y

que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.³⁴

Necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva

La Corte en su *Opinión Consultiva 5/85* (párr. 44) indica que si bien es cierto que la Convención Europea utiliza la expresión “necesarias en una sociedad democrática” y no así la CADH, la diferencia en la terminología pierde significado puesto que la Convención Europea no contiene ninguna provisión comparable con el artículo 29 de la Americana que dispone reglas para interpretar sus disposiciones y prohíbe que la interpretación pueda “excluir otros derechos y garantías [...] que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno”.

En su análisis comparativo, la Corte invocando la jurisprudencia europea destaca que la Corte Europea al interpretar el término “necesarias en una sociedad democrática” concluyó que “necesarias” implica la existencia de una necesidad social imperiosa y que además para ello no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. Para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado.³⁵

En esta opinión consultiva la Corte IDH busca delimitar la interpretación del término “necesarias” del artículo 13 de la CADH,³⁶ y aclara que para ello

³⁴ También OC 18/03 (Corte IDH 2003, párr. 91).

³⁵ OC 5/85 (Corte IDH 1985, párr. 46), invocando la CEDH casos *The Sunday Times* y *Barthold*.

³⁶ CADH, artículo 13: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

debe considerarse el objeto y el fin del tratado teniendo presentes los criterios de interpretación resultantes de los artículos 29 c) y d) y 32.2 y el párrafo primero del preámbulo de la CADH,³⁷ lo que representa el contexto en el que se deben interpretar las restricciones permitidas. Concluye que de la reiterada mención a las “instituciones democráticas”, “democracia representativa” y “sociedades democráticas” se desprende que el juicio sobre si una restricción —en este caso a la libertad de expresión— impuesta por un Estado es “necesaria”, tiene que vincularse con las necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas (OC 5/85, Corte IDH 1985, 11-2, párr. 41-2).

En el caso *Castañeda Gutman*, reitera que para que una restricción sea permitida a la luz de la Convención debe evaluarse si la misma es necesaria para una sociedad democrática e indica que:

Este requisito, que la Convención Americana establece de manera explícita en ciertos derechos (de reunión, artículo 15; de asociación, artículo 16; de circulación, artículo 22), ha sido incorporado como pauta de interpretación por el Tribunal y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos de la Convención, incluidos los derechos políticos (Corte IDH 2008b, 52-3, párr. 185).³⁸

Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. 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. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

³⁷ La CADH en el primer párrafo de su preámbulo reafirma el propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

³⁸ También en el caso *Yatama* (Corte IDH 2005b, 91, párrs. 206 y ss).

En el caso *Yatama* señala que “Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo con los principios de la democracia representativa” (Corte IDH 2005b, 91, párr. 207).

La Corte reitera que la necesidad de las medidas en una sociedad democrática

[...] depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.³⁹

Son tres entonces los criterios que usa la Corte IDH para determinar si una medida restrictiva es necesaria en una sociedad democrática: si la misma satisface una necesidad social imperiosa, es decir, si está orientada a satisfacer un interés público imperativo; si es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y si se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.

La Corte ha señalado que:

[...] es posible apreciar circunstancias en que los imperativos del bien común puedan justificar un mayor o menor grado de distinciones [...]. Se trata de valores que adquieren dimensiones concretas a la luz de la realidad en que están llamados a materializarse y que dejan

³⁹ Véase los casos: Claude Reyes (Corte IDH 2006, 47, párr. 91), Palamara Iribarne (Corte IDH 2005c, 60-1, párr. 85), Ricardo Canese (Corte IDH 2004b, 63, párr. 96), Herrera Ulloa (Corte IDH 2004a, 69, párrs. 121 y 123) y OC 5/85 (Corte IDH 1985, 14, párr. 46).

un cierto margen de apreciación para la expresión que deben asumir en cada caso.⁴⁰

En el caso *Kimel vs. Argentina* (Corte IDH 2008c, 18-9, párrs. 74-5) sobre el derecho a la libertad de expresión, la Corte, para determinar si la medida es la que restringe en menor grado el derecho protegido, indica que “[se] debe examinar las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo perseguido y precisar la mayor o menor lesividad de aquéllas” y que “El ejercicio de cada derecho fundamental tiene que hacerse con respeto y salvaguarda de los demás derechos fundamentales”.⁴¹ Indica en este caso que al ponderar varios derechos en juego se debe analizar: “[...] I) el grado de afectación de uno de los bienes en juego, determinando si la intensidad de dicha afectación fue grave, intermedia o moderada; II) la importancia de la satisfacción del bien contrario, y III) si la satisfacción de éste justifica la restricción del otro” (Corte IDH 2008c, 25, párr. 84).

Partidos políticos y otras asociaciones con fines políticos

El funcionamiento de los partidos políticos se encuentra amparada en el artículo 16.1 de la CADH cuando menciona que: “Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines [...] políticos [...]”.⁴²

⁴⁰ OC 4/84 (Corte IDH 1984, 16, párr. 58) y caso Castañeda Gutman (Corte IDH 2008b, 49, párr. 169).

⁴¹ También en Chaparro Álvarez (Corte IDH 2007b, 21, párr. 93).

⁴² Artículo 16. Libertad de Asociación. 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía. La CADH contempla en su artículo XXII, que “Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político [...]”.

Como los partidos políticos son organizaciones dotadas de personalidad jurídica, pueden verse alcanzadas por la protección del artículo 3 de la CADH que contempla el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.

La Carta Democrática Interamericana señala en su artículo 5 que “El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia” (Chaparro, Corte IDH 2007b, 93).

En 1979, la Comisión Interamericana se refería a la participación privilegiada de los partidos políticos en la vida democrática e indicaba que:

La existencia, y desde luego la supervivencia de un régimen democrático representativo de gobierno no es posible sin el reconocimiento efectivo e irrestricto del derecho de los ciudadanos a constituir agrupaciones políticas y a afiliarse a aquellas cuyos idearios y programas políticos correspondan mejor a sus ideales, conscientes o subconscientes, de gobierno; y del derecho de tales agrupaciones a existir y realizar, sin indebidas restricciones, actos de propaganda y proselitismo; a participar en la vida política de la nación haciendo públicas sus opiniones sobre asuntos de Estado cuando estimen conveniente hacerlo; y a presentar candidaturas propias, o en fusión con otras agrupaciones, para las elecciones por sufragio de funcionarios públicos (Informe Argentina, CIDH 1980a, cap. IX, párr. 1).

En el *Informe 26/88* la Comisión indica que “Los partidos son institutos necesarios en la democracia” y citando a Linares Quintana (1981, 211 y 235) que “La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos [...]” (CIDH 1988, párr. 10).

La Comisión en el *Informe Anual 1979-1980 y 1990-1991*, identificando el derecho de asociación con los derechos políticos ha señalado que:

El derecho a la participación política permite el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y de la lucha ideológica pueden elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o persona.⁴³

En el *Informe Anual 1990-1991* sostuvo que:

En este contexto, los gobiernos tienen frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que éstas se constituyan para violar derechos humanos fundamentales (CIDH 1991a, 12).

En el *Informe 67/06* la Comisión indica que:

[...] el derecho de sufragio y participación en el gobierno comprende el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas que, a través del debate libre de ideas, excluye el monopolio del poder por un solo grupo o persona (CIDH 2006, párr. 245).

Asimismo, señaló que en virtud del derecho de asociación

[...] un ciudadano es libre de asociarse con quien elija, sin estar sujeto a sanción alguna en el ejercicio de sus otros derechos civiles, políticos, económicos y sociales como consecuencia de esa asociación. Ello incluye el derecho a formar asociaciones, así como el derecho a ingresar en asociaciones ya existentes, y comprende todas las fases de la vida en una sociedad moderna” (CIDH 2006, párr. 218).⁴⁴

⁴³ Véase Informe Anual 1979-1980 (CIDH 1980b, 143); Informe Anual 1990-1991 (CIDH 1991a, 12).

⁴⁴ Véase también Informe Anual 2002 (CIDH 2003a, Vol. II, Cap. IV, párrs. 17-29) y Huilca Tecse (Corte IDH 2005a, 25-6, párr. 69 y 72).

La Corte, en los casos sometidos a su consideración hasta la fecha, se ha expedido sobre la exclusividad en la postulación de candidaturas de los partidos políticos, pero no se ha pronunciado, a diferencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, sobre la convencionalidad en la disolución de un partido político, entre otros aspectos.

Sin embargo, la Corte en el reciente caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*⁴⁵ invocando la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos (Case of Freedom And Democracy Party vs. Turkey, TEDH 1999, párr. 47) ha reafirmado que:

[...] las voces de oposición resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad. Por ello, la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales (Case of Freedom And Democracy Party vs. Turkey, TEDH 1999, párr. 173).⁴⁶

⁴⁵ El caso trata sobre la ejecución extrajudicial del entonces senador Manuel Cepeda Vargas, líder del partido Comunista Colombiano, y del partido político Unión Patriótica.

⁴⁶ En el mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que: “[T]he fact that [...] a political project is considered incompatible with the current principles and structures of [a] State does not mean that it infringes democratic rules. It is of the essence of democracy to allow diverse political projects to be proposed and debated, even those that call into question the way a State is currently organized, provided that they do not harm democracy itself”. Case of Freedom And Democracy Party vs. Turkey (TEDH 1999, párr. 41), Case of Socialist Party and others vs. Turkey (20/1997/804/1007) (TEDH 1998, párr. 47). En similar sentido Yatama (Corte IDH 2005b, párr. 201), OC 18/03 (Corte IDH 2003, 113, párr. 89) y OC 17/02 (Corte IDH 2002, 58, párr. 46).

En el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* sobre el despido de empleados públicos con motivo a su participación en una manifestación por reclamos laborales, la Corte analiza los artículos 15⁴⁷ y 16⁴⁸ de la CADH y menciona que:

Al considerar si se configuró o no en el caso en cuestión la violación de la libertad de asociación, ésta debe ser analizada en relación con la libertad sindical. La libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Se trata, pues, del derecho fundamental de agruparse para la realización común de un fin lícito sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad (Corte IDH 2001a, 99, párr. 156).

En esta sentencia se aclara que:

La libertad de asociación, en materia laboral, en los términos del artículo 16 de la Convención Americana, comprende un derecho y una libertad, a saber: el derecho a formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 de aquel precepto convencional y la libertad de toda persona de no ser compelida u obligada a asociarse (Corte IDH 2001a, 100, párr. 159).

Respecto a la legitimidad de las restricciones a la libertad de asociación, la Corte sigue similares criterios a los que hemos desarrollado al

⁴⁷ Derecho de reunión.

⁴⁸ Libertad de asociación.

momento de analizar el alcance de las restricciones a los derechos políticos. En el caso del derecho de asociación el artículo 16 de la CADH establece específicamente que:

El ejercicio de la libertad de asociación sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás [y que] Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

En el caso *Huilca Tecse vs. Perú* con motivo de entender en el caso sobre la ejecución extrajudicial de un líder sindical peruano quien se desempeñaba como secretario general de la Confederación General de Trabajadores de ese país, la Corte señala que los términos del artículo 16 respecto al derecho a asociarse libremente:

[...] establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del respectivo derecho, lo que representa, por lo tanto, un derecho de cada individuo, [sino que] además gozan del derecho y la libertad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad (Corte IDH 2005a, 25-6, párr. 69; Baena Ricardo, Corte IDH 2001a, 99-100, párrs. 156 y 159).⁴⁹

⁴⁹ La Corte reitera esta postura en los casos *Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú* (Corte IDH 2007a, 40, párr. 144) y *Kawas Fernández vs. Honduras* (Corte IDH 2009, 45, párr. 143).

La Corte se refiere a las dos dimensiones de la libertad de asociación,⁵⁰ y señala que:

En su dimensión individual [...] no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad [...] —y que— En su dimensión social [...] es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos (Corte IDH 2005a, 25-6, párrs. 69-71).

Citando la Corte Europea de Derechos Humanos, la Corte indica que el contenido de la libertad sindical, una forma de la libertad de asociación, implica la potestad de elección respecto de cómo ejercerla (Corte IDH 2005a, 27, párr. 77).⁵¹

Concluye en el caso que:

[...] la ejecución de un líder sindical, en un contexto como el del presente caso, no restringe sólo la libertad de asociación de un individuo, sino también el derecho y la libertad de determinado grupo a asociarse libremente, sin miedo o temor, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 16 tiene un alcance y un carácter especial. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de asociación (Corte IDH 2005a, párr. 69).⁵²

⁵⁰ Para ello invoca su jurisprudencia *mutatis mutandis* en la OC 5/85 (Corte IDH 1985, 9 y 20, párrs. 30 y 70).

⁵¹ Con cita a: Eur. Court H.R. Plattform "Ärzte für das Leben" v Austria (TEDH 1988, párr. 32) y cfr. Eur. Court H.R. Gustafsson v Sweden (TEDH 1996, Reports 1996-II, párr. 45).

⁵² Véase también Baena Ricardo (Corte IDH 2001a, 100, párr. 159).

La CIDH, señaló que existe la obligación de los gobiernos frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política, de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, “a menos que éstas se constituyan para violar derechos fundamentales”.⁵³

En el *Informe 67/06* (CIDH 2006, párr. 254) indica además que: “Tampoco es legítimo restringir el derecho de todo ciudadano a asociarse con el fin de cambiar el régimen político o el sistema político en un país, siempre y cuando esta asociación se lleve a cabo en un margen de respeto a la institucionalidad”, o como lo dice en el caso *Huilca Tecse* antes citado, con “un fin lícito”.

Así, en *Yatama* la Corte menciona que “Los partidos políticos y las organizaciones o grupos que participan en la vida del Estado, como es el caso de los procesos electorales en una sociedad democrática, deben tener propósitos compatibles con el respeto de los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana”.

Es oportuno indicar que la OEA en sus resoluciones generales y la Comisión han condenado las actividades terroristas (OEA, AG/Res. 775 (XV-o-85), Res. 1043, entre otras).

En el caso *Kawas Fernández vs. Honduras* sobre el asesinato de la señora Kawas Fernández quien era presidenta de la Fundación ambientalista prolansate de ese país, la Corte reitera que la libertad de asociación sólo puede ejercerse en una situación en la que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular los relativos a la vida y a la seguridad de las personas (Corte IDH 2009, 50-1, párr. 150).⁵⁴

⁵³ Véase Informe 67/06 (CIDH 2006, párr. 246), Informe anual 2002, Cuba (CIDH 2003, párr. 12), Informe Anual 1990-1991 (CIDH 1991, párr. 12).

⁵⁴ En igual sentido, *Huilca Tecse* (Corte IDH 2005, 26, párr. 75) y *Cantoral Huamaní* (Corte IDH 2007a, 40-1, párr. 146).

Órganos electorales

La Comisión ha indicado que es garantía de la “autenticidad” de las elecciones, el sistema legal e institucional de cada Estado. Por ello, la comisión se ha focalizado en sus distintos informes anuales y de país, en detectar la eventual manipulación de los procesos electorales a favor de quienes controlan las instituciones, quienes deciden sobre la validez del voto y cómo se controlan sus decisiones.

En los *informes 8/91 y 14/93* la Comisión señala que:

[...] es facultad del Estado determinar la naturaleza y modalidades que deben asumir tanto los organismos electorales como aquellos encargados de adoptar decisiones respecto a los reclamos que se presenten en materia electoral, siempre y cuando tales organismos, en sí mismos y en relación con el sistema en el que operan, garanticen el ejercicio de los derechos políticos a través de la independencia e imparcialidad con que desempeñen sus funciones (Informe 8/91, CIDH 1991b, párr. 51).⁵⁵

Agrega que:

Estos son los elementos [independencia e imparcialidad] que, a juicio de la Comisión Interamericana, debe contener la legislación en materia de derechos políticos a fin de que se adecue a las obligaciones contraídas por México bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Informe 8/91, CIDH 1991b, párr. 51).

La Comisión en sus informes anuales o de país ha efectuado distintas observaciones, respecto a la composición y funcionamiento del organismo

⁵⁵ En el caso se alegaba que la Ley Electoral del Estado de Nuevo León de México vulneraba el ejercicio de los Derechos Políticos, Informe 14/93 (CIDH 1993a, párr. 42).

mo electoral así ha señalado la necesidad de que exista una equitativa representación de los partidos políticos,⁵⁶ y con ello de los “necesarios controles institucionales que permiten garantizar la pureza de los actos electorales” (Informe Paraguay, CIDH 1987, párr. 106) y que ofrezca garantías de una actuación imparcial (Informe Panamá CIDH 1989). La Comisión ha atribuido a la falta de confianza en el funcionamiento del sistema como la causa de la escasa participación electoral del ciudadano.

En este sentido, en el *Informe 14/93*, respecto a la conformación de los órganos electorales, señaló que la independencia e imparcialidad de los mismos

[...] sólo es posible mediante la participación equitativa de todos los sectores de la vida política mexicana, lo cual exige una representatividad real, en condiciones de igualdad y equilibrio frente a los representantes del Gobierno que integran tales entidades” (CIDH 1993a, 8) —y que— [...] el modo de integración de los organismos electorales, no constituye, en sí mismo, una violación a la Convención Americana, pero es claro que si en éstos no existe un equilibrio que garantice la independencia e imparcialidad de los órganos, mal puede hablarse de una correcta aplicación de las leyes o de una valoración objetiva de las diferentes circunstancias puestas a su consideración. Es en este sentido que se requiere ajustar los organismos, según las preferencias de forma que cada Estado tenga, o los modelos que desee utilizar, pero siempre manteniendo unos parámetros de equidad —inspirados en los principios de la democracia representativa—, que permitan la participación de todos los sectores involucrados en la vida política de las naciones (CIDH 1993a, 8).

⁵⁶ Véase Informe El Salvador (CIDH 1978, párr. 153) e Informe Cuba (CIDH 1983, párr. 44-5 y 48).

En el *Informe 9/98* (CIDH 1998) sobre la denuncia de distintas irregularidades en las elecciones para gobernador del estado de Yucatán, México. Entre las cuestiones que se ventilan, los peticionantes habían alegado la parcialidad del Tribunal Electoral compuesto por cinco titulares y cinco suplentes designados por sorteo entre las propuestas de partidos políticos y organizaciones sociales, y el Tribunal Superior Electoral (TSE) conformado por tres magistrados designados por el Congreso del estado que por estar compuesto mayoritariamente por diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se habría designado a estos magistrados en forma parcializada. La Comisión resolvió la inadmisibilidad de la petición, por varias razones, entre ellas señaló que:

La Comisión considera que el hecho de que dos de los tres magistrados de dicho tribunal hayan sido designados de entre magistrados del Poder Judicial del Estado, los cuales a su vez, conforme al Código Electoral del Estado de Yucatán, hayan sido designados por el Congreso del Estado de Yucatán, no evidencia por sí sólo que en el caso bajo análisis dichos magistrados hayan actuado en forma parcializada. La Comisión presume, en principio y salvo pruebas concretas en contrario, que el Congreso del Estado de Yucatán, independientemente de la afiliación política de sus miembros, escogió como miembros del Tribunal Superior de Justicia del Estado (TSJ) a magistrados imparciales e independientes. Ello no quiere decir que esa presunción sea absoluta ni general, ni que eventualmente dichos magistrados no pudieran incurrir en actos violatorios del debido proceso. Sin embargo, es necesario que dicha determinación, como quedó establecido, sea debidamente probada con elementos específicos en el caso concreto (*Informe 9/98*, CIDH 1998).

Debido proceso electoral

El artículo 8 de la CADH, conforme lo indica la Corte

[...] se aplica al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, cualesquiera que ellas sean, a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.⁵⁷

Invocando la jurisprudencia Europea la Corte señaló que: “Las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, tal como el derecho a la participación política, deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias”.⁵⁸

Ello tiene particular relevancia en materia electoral, como lo indica en el caso *Yatama*:

Las decisiones que emiten los órganos internos en materia electoral pueden afectar el goce de los derechos políticos. Por lo tanto, en dicho ámbito también se deben observar las garantías mínimas consagradas en el artículo 8.1 de la Convención, en cuanto sean aplicables al procedimiento respectivo (Corte IDH 2005b, 75, párr. 150).

Por ello, sin perjuicio del sistema electoral de cada Estado y de la naturaleza de los órganos electorales, en *Yatama* se reitera que:

Todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional tienen el deber de adoptar decisiones justas

⁵⁷ Yatama (Corte IDH 2005b, 75, párr. 147), Ivcher Bronstein (Corte IDH 2001c, 49, párr. 102), Baena Ricardo (Corte IDH 2001a), del Tribunal Constitucional (Corte IDH 2001b, 40, párr. 69) y OC 9/87 (Corte IDH 1987b, 8, párr. 27).

⁵⁸ Yatama (Corte IDH 2005b, 76, párr. 152) citando a la Corte Europea en casos García Ruiz v. Spain, TEDH 1999-I, y Eur. Court H.R., Case of H. v. Belgium (1987, párr. 53).

basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. El artículo 8.1 de la Convención, que alude al derecho de toda persona a ser oída por un ‘juez o tribunal competente’ para la ‘determinación de sus derechos’, es igualmente aplicable al supuesto en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos (Corte IDH 2005b, 75, párr. 149).⁵⁹

En ese sentido indicó en el caso *Yatama* que:

Las decisiones que emitió el Consejo Supremo Electoral incidieron directamente en el ejercicio del derecho a la participación política de las personas propuestas por el partido Yatama para participar en las elecciones municipales de noviembre de 2000, por cuanto se trataban de decisiones que les negaban su inscripción como candidatos, y la posibilidad de ser elegidos para determinados cargos públicos. La normativa nicaragüense ha asignado al Consejo Supremo Electoral el cumplimiento de funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional. Inclusive, el Estado en sus alegatos indicó que “la Ley en materia electoral le da al Consejo una función jurisdiccional [...] y por ello resolvió como un organismo judicial de última instancia, de acuerdo con la Constitución Política vigente” (Corte IDH 2005b, 75, párr. 151).

La Corte afirmó que:

Las decisiones que el Consejo Supremo Electoral emitió en materia electoral y que implicaban una afectación de los derechos políticos de las personas propuestas por Yatama como candida-

⁵⁹ También en casos *Ivcher Bronstein* (Corte IDH 2001c, 50, párrs. 104-5) y del Tribunal Constitucional (Corte IDH 2001b, 40, párr. 71).

tos para participar en las elecciones municipales de noviembre de 2000, debían estar debidamente fundamentadas, lo que implicaba señalar las normas en las que se fundamentaban los requisitos que estaba incumpliendo Yatama, los hechos en que consistía el incumplimiento y las consecuencias de ello (Corte IDH 2005b, 76, párr. 153).

Analizando las resoluciones en cuestión la Corte señala que en la primera de ellas en la que se indica que Yatama no cumple con un requisito para inscripción de candidatos

[...] no se hizo referencia alguna al incumplimiento de requisitos en que incurrió Yatama en la RAAS ni en la RAAN, lo cual creó inseguridad respecto de la aprobación de participación de sus candidatos. El Consejo no notificó a Yatama esta decisión, a pesar de que le afectaba por cuanto la exclusión del Partido de los Pueblos Costeños (PPC) podría tener consecuencias para la participación de los candidatos de Yatama en la RAAS. Tampoco se indicó que existiera problema alguno para la participación de los candidatos de Yatama en la RAAN (Corte IDH 2005b, 76, párr. 154) —y respecto a la segunda resolución señaló que— [...] El Consejo no indicó en qué municipios careció Yatama de representación —y que— No se indicó fundamentación alguna respecto de esta decisión (Corte IDH 2005b, 76, párr. 157).

Por último refiriéndose a la participación de candidatos propuestos por Yatama en la RAAN por extemporánea, la Corte señala que:

El Consejo Supremo Electoral no indicó si el ‘tiempo requerido consignado en la Ley Electoral’ que Yatama ‘no llen[ó]’ era el necesario para la obtención de la personalidad jurídica de Yatama como parti-

do político para participar en dichas elecciones, o el establecido en el calendario electoral para la presentación de la lista de candidatos (Corte IDH 2005b, 76, párr. 158).

En el caso *Yatama* la Corte se refiere además a la posibilidad de subsanación ante los incumplimientos en la inscripción de candidaturas y los defectos de notificación e indica que:

Al resolver que *Yatama* no cumplía los requisitos para la inscripción de sus candidatos en la RAAS y en la RAAN, el Consejo Supremo Electoral no otorgó a esa organización la oportunidad de subsanar la deficiencia existente. Tampoco se había notificado a *Yatama* la resolución que emitió el Consejo el 18 de julio de 2000 que excluyó de participar en las elecciones al PPC, partido que lideraba la alianza con *Yatama* en la RAAS, alianza que se encontraba pendiente de autorización por el Consejo Supremo Electoral. Un mes más tarde el Consejo dispuso que los candidatos propuestos por *Yatama* no podían participar porque no estaban satisfechos todos los requisitos para ello (Corte IDH 2005b, 77, párr. 162).⁶⁰

En el *Informe 14/93 la Comisión* indica además que: “No basta, pues, con una reglamentación legal sino que se requiere de una actitud positiva en su adecuada implementación, de acuerdo con los principios generalmente reconocidos, que deben regir en una democracia representativa” (CIDH 1993a).

⁶⁰ La Corte señala en el párrafo anterior al citado que el Consejo Supremo Electoral no respetó la garantía prevista en el artículo 84 de la Ley Electoral No. 331, que dispone: “[c]uando el Consejo Supremo Electoral de acuerdo con lo establecido en la presente Ley, deniegue una solicitud o rechace a un candidato por no llenar los requisitos de Ley, lo notificará al partido político o alianza de partidos dentro de los tres días siguientes a la resolución, para proceder a subsanar los defectos o a sustituir los candidatos”.

En el *Informe 119/99* la Comisión entendió en un caso en el cual el Jurado Nacional de Elecciones de Perú, había declarado improcedente por defectos de forma, la inscripción de la lista de candidatos al Congreso de la República encabezada por la señora Susana Higuchi Fujimori. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) luego de publicar la lista, había declarado de oficio improcedente la inscripción. La Comisión observó que se desconoció la posibilidad de subsanación prevista en la normativa vigente, de cualquier deficiencia en los expedientes de presentación de candidaturas, dentro de los cinco días siguientes de comunicada la observación (CIDH 1999a).

Señala la Comisión que:

[...] el referido artículo 86 de la Ley Orgánica Electoral no establece limitación alguna al plazo de cinco días dentro del cual los partidos o agrupaciones pueden subsanar las deficiencias ‘en los expedientes de presentación’. En consecuencia, cualquiera que fuese el método de interpretación que se aplique, resulta arbitrario, por irrazonable, concluir que el plazo de cinco días no rige para las agrupaciones que presentan las listas el último día —y que— El artículo 86, hace incompatible dicha disposición con los postulados de los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, al excluir la lista después de haber sido publicada en el diario ‘El Peruano’ durante tres días (Informe 119/99, CIDH 1999a, párrs. 49 y 51).

También en el *Informe 8/91* (CIDH 1991b, párr. 51), la Comisión entiende en una petición presentada por entonces diputados del estado de Nuevo León, México que alegan que la nueva Ley Electoral sancionada para el estado⁶¹ vulnera el ejercicio de los derechos políticos. Argumentan, entre otros, que la misma establece limitaciones en materia de prueba, ya que el Tribunal Electoral sólo puede considerar las documentales públicas, deja a

⁶¹ Ley de 1987.

juicio de las autoridades de la casilla electoral el cambio a último momento de su ubicación y que deja al gobierno del Estado la facultad de designar a la mayoría de los integrantes de todos los organismos electorales. En el informe la Comisión resolvió la admisibilidad de la petición y señaló que encuentra atendibles esas observaciones.

Además indicó que “El cumplimiento de la garantía de la fundamentación de las decisiones adoptadas en el proceso electoral de noviembre de 2000 era especialmente importante, tomando en cuenta que la Ley Electoral No. 331 que regía dicho proceso entró en vigencia aproximadamente 9 meses antes del día estipulado para la celebración de las elecciones, es decir, se trataba del primer proceso electoral que se realizaba bajo la vigencia de esa ley, la cual consagraba importantes modificaciones respecto de la ley anterior, tales como la eliminación de la figura de la asociación de suscripción popular y la nueva exigencia de que sólo se puede participar como candidato a través de un partido político.

Precedentes

Antes de los casos Yatama y Castañeda Gutman, la Corte IDH había abordado sólo tangencialmente algunas cuestiones respecto a los derechos políticos. A diferencia de la Comisión, que con sus informes viene abordando el tema de los derechos políticos y la democracia desde hace tiempo.

Elecciones, México (Informe 1/90, CIDH 1990b)

Se trata de irregularidades cometidas por el PRI en el proceso electoral. Tales como falsificación de las actas de escrutinio, empleo de fondos y otros recursos públicos, presiones para coartar la libertad de expresión, eliminación de personas de los padrones electorales, empadronamiento de personas inexistentes, creación y cancelación arbitraria de casillas electorales; y, durante el acto eleccionario, rellenado de urnas, apertura anticipada de casillas electorales, cambio de ubicación de casillas electorales, negativa

a reconocer representantes de partidos de oposición, fuerte presencia de militares y policías en el día de la elección cuyo control fue asumido por el gobernador del estado y por el presidente de la Comisión Estatal Electoral, ambos del PRI, encargados de la custodia del proceso y de las urnas.

La Comisión no se refirió a las situaciones de hecho alegadas porque no estuvo presente, pero al no existir un recurso para revisar las decisiones del organismo electoral recomendó al Estado adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos.

Destacó, a su vez, que la competencia electoral se desarrolle con ausencia de coerciones directas o de ventajas indebidas y que las agrupaciones participen en condiciones equivalentes. Además, que los órganos electorales ofrezcan garantías de imparcialidad.

Monopolio de las candidaturas, Ríos Brito (Informe 26/88, CIDH 1988)

Se trata del monopolio partidario de las candidaturas en la legislación argentina.

La Comisión declaró el caso inadmisibles pero señaló que los partidos políticos son institutos necesarios para la democracia y, citando a Linares Quintana, destaca el rol que cumplen los partidos en el sistema democrático.

Además, destacó que las candidaturas independientes también se encuentran sujetas a determinados requisitos como la presentación de avales para su postulación.

Debido a que el cuerpo electoral está compuesto por miles de electores es necesario reglamentar el ejercicio del derecho a ser candidato.

Condiciones de inelegibilidad, Guatemala Ríos Montt (Informe 30/93 CIDH 1993b)

El caso trata sobre la negativa de las autoridades guatemaltecas de inscribir la candidatura del señor José Efraín Ríos Montt a presidente, basándose en un artículo de la Constitución de ese país que establece que no podrán optar a la presidencia de la república “El Caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar que hay alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno”.

La Comisión concluyó en la consistencia con la Convención de esta condición de ilegitimidad al señalar que “[...] esta condición de inelegibilidad establecida por el artículo 186 de la Constitución de Guatemala es una norma constitucional consuetudinaria de firme tradición en la región centroamericana” (CIDH 1993b, 29). Reafirma que debe analizar en cada caso las circunstancias y situaciones jurídicas prevalecientes y el carácter restrictivo con que debe utilizar ese margen de apreciación el que debe ser concebido como tendente al refuerzo del sistema y sus objetivos (CIDH 1993b, 31).

Senadores vitalicios y designados, Andrés Alwin Azócar y otros (Informe 137/99, CIDH 1999b)

El caso trata sobre la figura de los senadores vitalicios (Pinochet) establecidos en la Constitución chilena.

La Comisión señaló que la figura de la senaduría vitalicia fue impuesta por un régimen de facto lo que implicó una autodesignación de Pinochet. Destaca, además que el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto; todo sistema electoral vigente en un Estado parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores. Debe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro. La

Comisión determina en el caso concreto, que estas figuras vulneran el derecho a la participación política y a la igualdad sin discriminación.

**Cupo Femenino, María Mericiardi de Morini
(Informe 103/01, CIDH 2001)**

La Comisión aprobó un acuerdo de solución amistosa en este caso, basado en la nueva reglamentación sobre cupo femenino emitida por el Poder Ejecutivo Argentino y señaló que la consecución de la participación libre y plena de la mujer en la vida política es una prioridad para nuestro hemisferio.

**Electores-Representación Distrito de Columbia,
Statehood Solidarity Committee (Informe 98/03,
CIDH 2003b)**

La Comisión analizó la situación de las personas que viven en el Distrito de Columbia las que si bien reúnen los requisitos para votar en las elecciones federales y pueden depositar un voto por el Presidente de Estados Unidos no pueden votar para la elección ni elegir a miembros plenos de la Cámara de Representantes o el Senado, en el marco de los derechos políticos contemplados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

El *fundamento* de la negativa a los peticionarios del derecho a votar para elegir miembros del Congreso radica en preocupaciones que existían cuando se negoció la Constitución de Estados Unidos, hace más de 200 años, en el sentido de que la sede del gobierno federal podría verse desproporcionadamente amenazada o de que la posición de un Estado podría robustecerse consiguientemente por colocar al Congreso dentro de un Estado, sin embargo “[...] al igual que con las demás protecciones de la Declaración Americana, la Comisión debe interpretar y aplicar los artículos II y XX en el contexto de las circunstancias y normas actuales”.

La Comisión reconoció el grado de deferencia que corresponde otorgar a los Estados en la organización de sus instituciones políticas para dar efecto al derecho al voto y a participar en el gobierno. La Comisión sólo debe interferir en los casos en que el Estado ha restringido la esencia y la eficacia misma del derecho de las personas a participar en su gobierno.

La Comisión concluyó que las restricciones del derecho de los peticionarios consagrado en el artículo XX a participar en su legislativo nacional ha sido limitado de tal manera que priva a los peticionarios de la esencia y eficacia mismas de ese derecho, sin adecuada justificación de parte del Estado para esta restricción. A juicio de la Comisión, priva a los peticionarios de la esencia misma del gobierno representativo, a saber, que el derecho a gobernar reside en el pueblo gobernado.

Libertad de expresión y campañas electorales, Ricardo Canese vs. Paraguay (Corte IDH 2004b)

En el caso Canese había sido condenado por el delito de difamación en el marco de una campaña electoral. El señor Ricardo Canese cuestionó la idoneidad e integridad del señor Juan Carlos Wasmosy, también candidato a la presidencia, al señalar que “fue el prestanombre de la familia Stro[e]ssner en Consorcio de Empresas Constructoras Paraguayas”.

La Corte analizó el alcance del derecho a la libertad de expresión en el marco de las campañas electorales, como prerequisite indispensable en una democracia participativa. Señaló que la formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. Respecto de las declaraciones públicas efectuadas en el marco de una contienda electoral, destacó que debe existir un mayor margen de tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas en el curso de los debates políticos o sobre cuestiones de interés público.

Participación política, caso Yatama vs. Nicaragua (Corte IDH 2005b)

La controversia se origina en una resolución del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua (CSE), que impide a un partido político Yatama, representativo de grupos indígenas de la zona atlántica de ese país, participar en las elecciones municipales de noviembre de 2002, debido a las reformas introducidas a la Ley Electoral.

La Corte destacó la importancia de la participación política y sostuvo que el Estado debe asegurar la participación política de grupos de la sociedad tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales. La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

No se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de la Convención se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.

Sobre el monopolio de las candidaturas de los partidos señaló que no existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita

del Estado. Incluso, la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas.

Monopolio de las candidaturas, caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos (Corte IDH 2008b)

El señor Castañeda Gutman había presentado al Consejo General del IFE de México una solicitud como candidato independiente al cargo de presidente para las elecciones del 2 de Julio de 2006, invocando el artículo 35 fracción II de la Constitución mexicana que establece como prerrogativas del ciudadano “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley”. Esa solicitud fue rechazada en virtud de, entre otras disposiciones, el artículo 175 del Cofipe “corresponde únicamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular” y jurisprudencia del TRIFE del 25 de octubre de 2001 que señala que:

[...] “no resulta inconstitucional ni violatoria del derecho internacional la negativa del registro como candidato independiente con base en [una disposición legal que establece] que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular [...]”. El IFE afirmó que “[e]l derecho a ser postulado y ser votado para ocupar un cargo de elección popular a nivel federal, sólo puede ejercerse a través de alguno de los partidos políticos nacionales que cuenten con registro ante el Instituto Federal Electoral”.

La Corte volvió a analizar si la exclusividad de nominación de candidatos a cargos federales por parte de los partidos políticos, concluyó en el caso que no se encuentra probado que el sistema de registro de

candidaturas a cargo de partidos políticos en México, constituya una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23.1.b de la Convención Americana y que por tanto no se constata una violación al artículo 23 de la CADH.

Para ello, descartó la identidad entre las circunstancias de hecho y el conflicto jurídico subyacente con el caso Yatama.

En la oportunidad para determinar si se trata del medio menos restrictivo para regular el derecho a ser votado la Corte ponderó que:

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 su artículo 23 de la Convención —y agrega que— [...] ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales.

Este caso es relevante en materia de derechos políticos porque la Corte estableció criterios para determinar la convencionalidad de las restricciones en el ámbito interno. Destacando que la Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa.

Fuentes consultadas

- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1978. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Salvador, 1978. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/ElSalvador78sp/indice.htm> (consultada el 9 de marzo de 2011).
- . 1980a. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina 1980. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Argentina80sp/indice.htm> (consultada el 9 de marzo de 2011).
- . 1980b. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1979-1980 (2 de octubre de 1980). Disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/79.80sp/indice.htm>
- . 1983. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba. Séptimo informe, 1983. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Cuba83sp/indice.htm> (consultada el 9 de marzo de 2011).
- . 1986. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/85.86span/Indice.htm> (consultada el 9 de mayo de 2011).
- . 1987. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay, 1987. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Paraguay87sp/indice.htm> (consultada el 9 de marzo de 2011).
- . 1988. Informe 26/88. Caso 10109 Argentina, 13 de septiembre de 1988. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/87.88sp/Argentina10.109.htm> (consultada el 9 de marzo de 2011).
- . 1989. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá, 1989. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Panama89-sp/indice.htm> (consultada el 9 de marzo de 2011).
- . 1990a. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití. 1990. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Haiti90-sp/indice.htm> (consultada el 11 de mayo de 2011).

- 1990b. Informe 1/90 casos 9768, 9780 y 9828, México, 17 de mayo de 1990. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/89.90span/Cap3d.htm> (consultada el 11 de mayo de 2011).
- 1991a. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/90.91sp/Indice.htm> (consultada el 10 de mayo de 2011).
- 1991b. Informe 8/91 caso 10.180, Estado de Nuevo León c. México, 22 de febrero de 1991. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/90.91sp/Mexico10180.htm> (consultada el 10 de marzo de 2011).
- 1993a. Informe 14/93 caso 10.956, Luis Felipe Bravo Mena c. México, 7 de octubre de 1993. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.III.mexico10.956.htm> (consultada el 10 de mayo de 2011).
- 1993b. Informe 30/93 caso 10.804, José Efraín Ríos Montt c. Guatemala, 12 de octubre de 1993. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.III.guatemala10.804.htm> (consultada el 10 de mayo de 2011).
- 1998. Informe 9/98 caso 11.537, Luis Humberto Correa Mena y Otros c. México, 1998. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/Mexico11.537.htm> (consultada el 9 de marzo de 2011).
- 1999a. Informe 119/99 caso 11.428, Susana Higuchi Miyagawa c. Perú, 1999. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/De%20Fondo/Peru11.428.htm> (consultada el 8 de marzo de 2011).
- 1999b. Informe 137/99, caso 11.863 Andrés Aylwin Azócar y otros c. Chile, 27 de diciembre de 1999. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/De%20Fondo/Chile11.863.htm> (consultada el 10 de mayo de 2011).

- . 1999c. Informe Anual (13 de abril de 2000). Disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/indice.htm>.
 - . 2003a. Informe Anual 2002. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/indice.htm> (consultada el 11 de mayo de 2011).
 - . Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2003b. Informe 98/03 caso 11.204, Statehood Solidarity Committee c. Estados Unidos, 29 de diciembre de 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/EEUU.11204.htm> (consultada el 10 de mayo de 2011).
 - . 2006. Informe 67/06. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Cuba12476sp.htm> (consultada el 11 de mayo de 2011).
 - . Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009a. Informe Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado, 30 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://cidh.org/countryrep/Honduras09sp/Indice.htm> (consultada el 11 de mayo de 2011).
 - . 2009b. Informe Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. 30 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09.indice.sp.htm> (consultada el 11 de mayo de 2011).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1984. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC- 4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4.
- . 1985. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana de Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf (consultada el 9 de mayo de 2011).

- 1986a. La expresión “leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC 6/86. 1986 Serie A No. 6. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf (consultada el 11 de mayo de 2011).
- 1986b. Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC- 7/86 del 29 de agosto de 1986. Serie A No. 7.
- 1987a. El Hábeas Corpus bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC- 8/87. 1987 Serie A No. 8. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_08_esp.pdf (consultada el 9 de mayo de 2011).
- 1987b. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana de Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC- 9/87. 1987. Serie A No. 9. http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_09_esp.pdf (consultada el 9 de mayo de 2011).
- 1988. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf (consultada el 10 de mayo de 2011).
- 1993. Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-13/93. 1993 Serie A No. 13. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_13_esp.pdf (consultada el 9 de mayo de 2011).
- 2000. Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_69_esp.pdf (consultada el 8 de marzo de 2011).

- . 2001a. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf (consultada el 8 de marzo de 2011).
- . 2001b. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf (consultada el 11 de mayo de 2011).
- . 2001c. Caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_74_esp.pdf (consultada el 10 de marzo de 2011).
- . 2001d. Caso “La última tentación de cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf (consultada el 7 de marzo de 2011).
- . 2002. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02. 2002 Serie A No. 17. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf (consultada el 9 de mayo de 2011).
- . 2003. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC- 18/03. 2003. Serie A No. 18. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf (consultada el 10 de mayo de 2011).
- . 2004a. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf (consultada el 11 de mayo de 2011).
- . Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2004b. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf (consultada el 11 de mayo de 2011).

- 2005a. Caso Huilca Tecse vs. Peru. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_121_esp.pdf (consultada el 10 de marzo de 2011).
- 2005b. Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf (consultada el 11 de mayo de 2011).
- 2005c. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.
- 2006. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf (consultada el 7 de marzo de 2011).
- 2007a. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú, sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_167_esp.pdf (consultada el 10 de marzo de 2011).
- 2007b. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Sentencia de 21 de septiembre de 2007. Serie C No. 170. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_170_esp.pdf (consultada el 9 de marzo de 2011).
- 2008a. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf (consultada el 9 de mayo de 2011).
- 2008b. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de Agosto de 2008. Serie C No. 184. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf (consultada el 11 de mayo de 2011).

- . 2008c. Caso Kimel vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf (consultada el 7 de marzo de 2011).
 - . 2009. Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_196_esp.pdf (consultada el 10 de marzo de 2011).
 - . 2010a. Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_212_esp.pdf (consultada el 10 de mayo de 2011).
 - . 2010b. Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. Sentencia 26 de Mayo de 2010. Serie C No. 213. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_213_esp.pdf (consultada el 10 de mayo de 2010).
- TEDH. Corte Europea de Derechos Humanos. 1999. AFFAIRE PARTI DE LA LIBERTÉ ET DE LA DÉMOCRATIE (ÖZDEP) c. TURQUIE (*Requête n° 23885/94*). 8 decembre 1999. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/internacional/sites/portales.te.gob.mx.internacional/files/Case%20of%20Freedom%20and%20Democracy%20Party%20vs%20Turkey,%20Corte%20Europea%20de%20Derechos%20Humanos.PDF> (consultada el 10 de marzo de 2011).

