

CONTROL DE LA CONVENCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL EN LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA

En el marco de la tercera ola democratizadora, iniciada a nivel mundial a finales de los años setenta, fue relevante y vigorosa la función desempeñada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos frente a diversos regímenes latinoamericanos autoritarios o insuficientemente democráticos, tanto a través de sus informes anuales y de país como, a partir de 1990 y según se analizará, mediante el sistema de peticiones y casos. Esto último abrió también la posibilidad de que el caso llegara al conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tratándose de los países que hubiesen reconocido su jurisdicción, habiéndose generado una importante jurisprudencia interamericana sobre derechos políticos.

MARGEN DE REGULACIÓN NACIONAL EN MATERIA ELECTORAL

Es importante advertir que, de acuerdo con la Corte Interamericana en la sentencia del caso *Castañeda Gutman vs. México*, existe un margen de regulación nacional en materia electoral:

(e)I sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos (Corte IDH 2008, párrafo 166).³

³ Desde la sentencia recaída en el caso *Yatama*, la Corte había sostenido: “la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legitima-

De lo anterior es posible derivar que el derecho político-electoral a votar o a ser elegido es un derecho humano o fundamental de base convencional pero configuración estatal (algo similar al llamado margen de apreciación nacional, que se ha desarrollado en el sistema regional europeo de los derechos humanos). En efecto, hay una variedad de sistemas electorales en el mundo, pues no hay fórmulas únicas para ejercer los derechos político-electorales, correspondiéndoles a los Estados seleccionar y diseñar su propio sistema electoral.

Como lo había establecido la Corte desde el caso *Yatama*, la previsión y aplicación de requisitos para ejercer los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Estos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Sin embargo —como la propia Corte advirtió en la sentencia del caso *Castañeda*—, “la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional sino está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforma la restricción en indebida o ilegítima y contraria a la Convención Americana” (Corte IDH 2008, párrafo 174).

Al efecto, la Corte ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención. En este sentido, en cada caso particular, la Corte debe avocarse a analizar si la reglamentación respectiva cumple con los requisitos de legalidad 1), está dirigida a cumplir con una finalidad legítima 2), es necesaria en una sociedad democrática (esto es, si satisface una necesidad social imperiosa o un interés público imperativo) y proporcional 3); asimismo, en el supuesto de que haya alternativas, debe optarse por la que restrinja en menor grado el derecho fundamental protegido; además, debe ajustarse estrechamente al logro del objetivo legítimo. En términos generales, ponderar si es razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa.

mente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa” (Corte IDH, 2005, párrafo 207).

DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO EN MATERIA ELECTORAL

Entre los casos en que la Comisión Interamericana consideró alguna omisión legislativa violatoria de la Convención, cabe mencionar su informe 01/90, en el cual concluyó que la legislación interna de México hacia mediados de los ochenta, relativa a las entidades federativas de Chihuahua, Durango y Nuevo León, no disponía de los medios adecuados o de un recurso sencillo y rápido o de cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, independientes e imparciales que ampararan a quienes recurrieran contra actos que violen sus derechos fundamentales, como son los derechos políticos, toda vez que en ese entonces tales entidades federativas todavía preveían únicamente un contencioso electoral de naturaleza política ante el respectivo congreso estatal —que era el competente para calificar las elecciones locales— sin contemplar medios de impugnación jurisdiccional alguna, razón por la cual no atendían a lo exigido en el artículo 25 de la Convención Americana (CIDH 1990).

Por tanto, recomendó hacer presente al Gobierno de México su deber de adoptar disposiciones de derecho interno, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, ya fuesen medidas legislativas o de otro carácter, necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la Convención reconoce, si bien la Comisión manifestó que para cuando resolvió los referidos casos había sido informada sobre la existencia de un activo proceso de reforma de la legislación electoral en tal sentido (CIDH 1990, párrafos 48 y ss.) (recuérdese que para finales de la década de los ochenta ya se habían establecido sendos tribunales electorales en el ámbito federal y varias entidades federativas de México) (Orozco 2009, 203-20).

Por otra parte, en la invocada sentencia del caso Castañeda, después de estimar que el sistema de registro de candidaturas para presidente de la República a cargo de partidos políticos en México no constituía una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23 de la Convención, tal y como

lo había sostenido la propia Comisión Interamericana en el mismo caso de México, la Corte Interamericana sí condenó al Estado, exclusivamente, al pago de costas, por no contemplar, en aquel entonces, un recurso efectivo ante un tribunal independiente e imparcial a través del cual el peticionario hubiera podido plantear que se invalidara o, al menos, no se aplicara en el caso concreto la norma legal que el ciudadano estimaba violatoria de su derecho político-electoral fundamental a ser votado (Corte IDH 2008, supra nota 27).⁴

De lo anterior, cabe desprender que los diversos Estados miembros de la OEA deben contemplar instrumentos específicos accesibles a cualquier persona para el ejercicio de un control jurisdiccional de la constitucionalidad e, incluso, de la convencionalidad, de normas legales electorales, lo cual no es común en los respectivos sistemas de justicia electoral latinoamericanos, por lo que deberán llevarse a cabo reformas en varios de ellos en tal sentido.

DERECHO A ELEGIR REPRESENTANTES LEGISLATIVOS

En el informe de fondo 137/99, relativo a una petición donde se alegaba que la figura de los senadores vitalicio (general Augusto Pinochet) y designados, establecida en el artículo 45 de la Constitución chilena, constituía una limitación irrazonable e inaceptable que alteraba la esencia misma de la democracia representativa, la propia Comisión Interamericana consideró que

⁴ Cabe señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durante un tiempo sí consideró que contaba con atribuciones para desaplicar en casos concretos normas legales presuntamente inconstitucionales, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en el año 2002 la contradicción de tesis 01/2000 llegó a una conclusión distinta que propició que en México dejara de haber instrumentos procesales que permitieran a los ciudadanos proteger sus derechos político-electorales fundamentales frente a normas legales que pretendieran limitarlos (Orozco 2006, 99-114). Finalmente, según la reforma constitucional de 2007, se estableció expresamente la competencia de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el particular.

el establecimiento de un grupo de senadores —copartícipes en la elaboración de las leyes— que no son elegidos por el soberano, sino que más bien son designados de entre listas de origen corporativo por determinados órganos del poder público, alguno de ellos completamente ajenos a la elección popular, resulta violatorio del derecho a la participación política universal e igual (CIDH 2007, párrafos 64-5).

Asimismo, en el Informe 98/03, relativo al caso *Statehood Solidarity Committee vs. los Estados Unidos de América*, la Comisión Interamericana analizó la situación de las personas que viven en el Distrito de Columbia, quienes, si bien reúnen los requisitos para votar en las elecciones federales y pueden votar para presidente de Estados Unidos, no pueden elegir a miembros de la Cámara de Representantes ni del Senado. Al efecto, la Comisión tuvo como referencia los derechos políticos contemplados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, toda vez que Estados Unidos, si bien es miembro de la OEA, no es parte de la Convención Americana, concluyendo que

... las restricciones del derecho de los peticionarios consagrado en el artículo XX a participar en su legislativo nacional ha sido limitado de tal manera que (les) priva ... de la esencia y eficacia mismas de ese derecho, sin adecuada justificación de parte del Estado para esta restricción (CIDH 2003, párrafo 101).

DERECHO A ACCEDER A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR EN CONDICIONES DE IGUALDAD

Participación política de la mujer

Adicionalmente, en un informe temático de 1999, la Comisión Interamericana concluyó que las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer eran no sólo compatibles con los principios de igualdad y no discriminación sino podrían ser requeridas, incluso, de manera ampliada,

para lograr la igualdad sustancial de oportunidades, lo cual es prioritario en nuestro hemisferio:

[...] mientras las constituciones de nuestra región garantizan la igualdad entre la mujer y el hombre, la mujer sigue teniendo una representación minoritaria en virtualmente todos los aspectos de la vida política. Tampoco es cierto que las leyes y políticas neutrales en materia de género necesariamente producen resultados neutrales en materia de género. En consecuencia, los instrumentos y las políticas adoptados tanto a nivel regional como universal requieren de la adopción de medidas especiales, cuando sea necesario, para promover la igualdad de acceso de la mujer a la participación en la vida pública. El objetivo de brindar a la mujer una igualdad efectiva de acceso a la participación en la vida pública es, evidentemente, en sí y de por sí, un objetivo legítimo y necesario. Por ello ... "(l)a representación minoritaria de la mujer en el gobierno en todos los países de las Américas demuestra la necesidad de acciones adicionales por parte del Estado, juntamente con iniciativas de la sociedad civil, para lograr un verdadero respeto al derecho de la mujer de participar en la vida política, en cumplimiento de las normas internacionales (CIDH 1999).

Participación política en comunidades indígenas y étnicas

El caso paradigmático es el de Yatama —relativo a la resolución del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua en el 2000 por la cual excluyó de participar en las elecciones municipales en comunidades indígenas a los candidatos postulados por la organización indígena conocida como Yatama—, en cuya sentencia la Corte Interamericana reiteró que es indispensable que el Estado Nicaragua genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación (Corte IDH 2005, párrafos 2 y 195).

Al efecto, la Corte recordó que en conformidad con los artículos 23 y 24, así como 1.1 y 2, de la Convención, el Estado tiene la obli-

gación de garantizar el goce de los derechos políticos y adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales. De ahí, la Corte concluyó que la restricción de participar a través de un partido político había impuesto a los candidatos propuestos por Yata una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, por lo cual la Corte estimó que tomando en cuenta las circunstancias del respectivo caso, las cuales no eran necesariamente asimilables a otro tipo de agrupaciones en otras sociedades, constituía una restricción indebida e innecesaria al ejercicio de un derecho político (Corte IDH 2008, párrafos 201, 217 y 219).

Candidaturas independientes

En el invocado caso Castañeda, en que se había cuestionado la convencionalidad del llamado monopolio de los partidos políticos para postular candidatos en las elecciones presidenciales previsto en la legislación electoral mexicana, la Corte concluyó que:

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

Sin embargo, la Corte reconoció la crisis por la que atraviesan los partidos políticos, por lo que consideró imperativo un debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, debiendo ponderarse por los Estados, de acuerdo con su desarrollo histórico y político, las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, estimando que las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre otros (Corte IDH 2008, párrafo 204).

En consecuencia, la Corte Interamericana concluyó que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos no

constituía, por sí misma, una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23 de la Convención, tal y como lo había sostenido la propia Comisión Interamericana en el mismo caso de México.

Sin embargo, del hecho de que se considerara que el régimen exclusivo de partidos políticos para el registro de candidaturas presidenciales en México no violaba la Convención, no implica que los criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad establecidos por la Corte Interamericana necesariamente conduzcan a la misma conclusión en otros sistemas electorales presidenciales, ya no se diga por lo que se refiere a elecciones legislativas o municipales en ese o los demás países.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL MARCO DE UNA CAMPAÑA ELECTORAL

La Corte Interamericana consideró importante resaltar que, en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones —individual y social— constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión (Corte IDH 2004, párrafo 88).

La Corte Interamericana recordó que, según ha establecido, es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13, párrafo 2, de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Este mismo criterio se aplica —insistió la Corte— respecto de

las opiniones o declaraciones de interés público que se viertan en relación con una persona que se postula como candidato a la Presidencia de la República, la cual se somete voluntariamente al escrutinio público, así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes (Corte IDH 2004, párrafos 92 y 99).

De este modo, concluyó la Corte Interamericana que:

tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública y de políticos, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, en ese ámbito se ven sometidos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. En este sentido, en el marco del debate público, el margen de aceptación y tolerancia a las críticas por parte del propio Estado, de los funcionarios públicos, de los políticos e inclusive de los particulares que desarrollan actividades sometidas al escrutinio público debe ser mucho mayor que el de los particulares (Corte IDH 2004, párrafo 103).

SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS POR CAUSA PENAL O DETERMINACIÓN ADMINISTRATIVA

La Corte Interamericana resolvió el caso de Leopoldo López Mendoza, quien había alegado, entre otras violaciones, la restricción indebida a sus derechos políticos en virtud de que, siendo alcalde del municipio de Chacao, estado Miranda de Venezuela, fue inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos a través de dos sanciones administrativas sin que mediara proceso ni condena penal firme en su contra como lo exige el párrafo 2 del artículo 23 de la

Convención, impidiéndole postularse para participar en las elecciones para alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas (Corte IDH 2011, párrafo 107).

En el presente caso —sostuvo la Corte—, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos, está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido (Corte IDH 2011, párrafo 108).

En consecuencia, en la sección de reparación y a fin de restituir a la víctima en el goce de sus derechos violados, la Corte declaró que

el Estado, a través de los órganos competentes, y particularmente del Consejo Nacional Electoral (CNE), debe asegurar que las sanciones de inhabilitación no constituyan impedimento para la postulación del señor López Mendoza en el evento de que desee inscribirse como candidato en procesos electorales a celebrarse con posterioridad (Corte IDH 2011, párrafo 217).

VULNERACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS POR VIOLACIÓN A OTROS DERECHOS

Ante un cambio de criterio de lo que había sostenido en el caso Escué Zapata (Corte IDH 2007, párrafos 122-3), a partir de 2010, la Corte Interamericana ha sostenido que se actualiza la violación específica también de los derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención en cierto tipo de casos en los que se comprueba que hubo móviles políticos para la violación del derecho a la vida de militantes y líderes políticos.

Así, en el caso de la ejecución extrajudicial del senador de oposición Manuel Cepeda Vargas, la Corte sostuvo que el artículo 16 de la Convención protege el derecho de asociarse con fines políticos, por lo que una afectación al derecho a la vida o a la integridad personal atribuible al Estado podría generar, a su vez, una violación del artículo 16.1 de la Convención, cuando la misma haya

sido motivada en el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de asociación de la víctima. Asimismo, al concluir que también se violaba el artículo 23 de la Convención, la Corte hizo referencia al quebrantamiento de las reglas de juego democrático con motivo de las amenazas y la desprotección deliberada que enfrentó el senador Cepeda Vargas, derivadas de su participación en los espacios democráticos a los que tenía acceso, considerando que la ejecución extrajudicial de un oponente por razones políticas no sólo implica la violación de diversos derechos humanos, sino que atenta contra los principios en que se fundamenta el Estado de derecho y vulnera directamente el régimen democrático, por lo que es posible considerar que

las afectaciones a los derechos del señor Cepeda tuvieron efectos amedrentadores e intimidatorios para la colectividad de personas que militaban en su partido político o simpatizaban con su ideario (Corte IDH 2010, párrafos 177-8).