

# LOS DERECHOS POLITICOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

## POLITICAL RIGHTS IN THE INTERAMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM

*María Alejandra Nallino\**

**Resumen:** La relación e interdependencia entre los derechos políticos, la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos ha sido reiteradamente señalada en los principales instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En base a los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: ¿Cuál es el contenido y alcance de los derechos políticos consagrados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos?, ¿Cuál es el contenido y alcance de las obligaciones de los Estados?, ¿Qué acciones u omisiones constituyen una violación de los derechos políticos?

**Abstract:** The relationship and interdependence between political rights, democracy, the rule of law and the protection of human rights has been repeatedly pointed out in the main instruments of the Inter-American Human Rights System and in the pronouncements of the Inter-American Court of Human Rights. Based on the standards established by the Inter-American Court of Human Rights: What is the content and scope of the political rights enshrined in the Inter-American Human Rights System? What is the content and scope of the obligations of the States? What actions or omissions constitute a violation of political rights?

**Palabras clave:** Derechos políticos - Derechos Humanos - Sistema Interamericano.

**Keywords:** Political Rights - Human Rights - Inter-American System.

### Los derechos políticos como derechos humanos

Para dimensionar la importancia de los derechos políticos y el valor del derecho de sufragio en particular, quizás sea suficiente recordar que ellos determinan quiénes, en qué medida y cómo, participan en la distribución, organización y ejercicio del poder en una sociedad democrática. Es decir, tienen injerencia sobre la decisión relativa a quién manda o quién debe tomar las decisiones colectivas que ordenan la convivencia social y cómo manda o cómo se deben tomar estas decisiones, esto es, en base a qué procedimientos o reglas<sup>1</sup>. Los derechos políticos se inscriben en el marco más amplio de la participación política y el derecho a tomar parte en la decisión del régimen de gobierno, elegir representantes y ser elegido, participar en el gobierno y ejercer funciones públicas, a la par que ejercer las libertades conexas a estos derechos, tales como el ejercicio del derecho de expresión, reunión y asociación. Pasquino ha señalado que “donde la participación electoral no es tutelada eficazmente, todas las demás formas de

---

Artículo recibido el 12/9/2023 – aprobado para su publicación el 21/11/2023.-

\* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Profesora Adjunta de Derecho Político, Facultad de Derecho UNC. Profesora Titular de Pensamiento Político Argentino, de Introducción a la Ciencia Política y de Derecho Político en la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Investigadora UCC, UNC. Email de contacto: 9750019@ucc.edu.ar / alejandra.nallino@unc.edu.ar

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto, Democracia y Pluralismo, En: *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, 8, 1986.

participación política institucionalizada, pacífica y legal resultan bastante difíciles y precarias”<sup>2</sup>.

Fue necesario el desarrollo de la cultura jurídico – política del constitucionalismo, integrada por las ideas de “Estado de Derecho e imperio de la ley, división de poderes, soberanía popular, límites constitucionales a los poderes constituidos, respeto a las minorías en sus relaciones con la mayoría, elecciones libres, derechos fundamentales”<sup>3</sup>, para que fuera valorada la democracia representativa y con ella los derechos políticos, alcanzando reconocimiento y tutela jurídica estatal e internacional.

En la historia de las ideas y las instituciones políticas el reconocimiento de los derechos políticos como derechos humanos es reciente, si consideramos que se manifiestan como tales a partir de las revoluciones norteamericana y francesa. En el ámbito internacional en los últimos años se ha producido un desarrollo progresivo que condujo al paso de la sola declaración de derechos a la creación de instancias e instrumentos para garantizar su vigencia y protección.

En la actualidad los derechos políticos integran el cuadro de los derechos humanos, consagrados en los documentos internacionales que han desarrollado el denominado derecho internacional de los derechos humanos<sup>4</sup>, entre los que se cuentan la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>5</sup> y la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>6</sup>.

La Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>7</sup> en el artículo 21 sostiene que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público. Agrega, en el mismo artículo, que la voluntad del pueblo se expresará “mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”. A la par establece que “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” y “2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

---

<sup>2</sup> PASQUINO, Gianfranco, *Nuevo Curso de Ciencia Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2011.

<sup>3</sup> DALLA VIA, Alberto Ricardo, Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales, En: *Cuadernos de CAPEL, Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*, N 57, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2012, p. 26.

<sup>4</sup> BIDART CAMPOS, German, Dos aspectos del derecho electoral: activo y pasivo, En: *Revista del Tribunal Federal Electoral*, Vol. V, N 8, 1996.

<sup>5</sup> La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia, 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, Resolución XXX.

<sup>6</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue adoptada en la ciudad de San José en Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entró en vigencia el 18 de Julio de 1978, conforme su artículo 74.2. La Convención fue ratificada por Argentina al producirse el retorno a la democracia, por ley N 23.054, sancionada el 1 de marzo de 1984 y promulgada el 19 del mismo mes y año. El instrumento de ratificación fue firmado el 14 de agosto de 1984.

Han ratificado la Convención Americana: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay. Venezuela presentó el 10 de septiembre de 2012 un instrumento de denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La denuncia surtió efecto a partir del 10 de septiembre de 2013. Trinidad y Tobago presentó el 26 de mayo de 1998 una denuncia ante el Secretario de la OEA. La denuncia surtió efecto a partir del 28 de mayo de 1999

<sup>7</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.

Se plasma allí el principio de la soberanía del pueblo y la idea de que el poder no tiene otra fuente de justificación legítima más que el consentimiento prestado por los individuos, como manifestación necesaria del reconocimiento de su dignidad intrínseca e igualdad y libertad natural, aportada por el iusnaturalismo contractualista moderno<sup>8</sup>.

La relación e interdependencia entre la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos ha sido reiteradamente señalada en los principales instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

La Carta de la OEA, instrumento constitutivo de la organización del Sistema Interamericano, adopta el principio democrático cuando establece en su Preámbulo, luego de la modificación introducida en 1985, que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”, a la vez que se refiere a ella también en el artículo 2. Propósitos esenciales, b. “Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención” y artículo 3. Principios: d) “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”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene numerosas referencias al sistema y a las instituciones democráticas. En el Preámbulo expresa: “Los Estados Americanos signatarios de la presente Convención, reafirmando su 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”, y “Reiterando que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos...han convenido...”. Más adelante, en la Parte 1: Deberes de los Estados y derechos protegidos, se refieren a la democracia el artículo 15: Derecho de reunión, el artículo 16: Libertad de asociación, el artículo 22: Derecho de circulación y residencia, el artículo 29: Normas de interpretación y el artículo 32: Correlación entre deberes y derechos.

La Carta Democrática Interamericana<sup>9</sup> ha plasmado también la relación entre democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos y señala expresamente en el artículo 1 que “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”. Se reconoce que “la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”. Asimismo, establece en el artículo 2 que “El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos”. La Carta, concebida como un instrumento de garantías y defensa colectiva de la

---

<sup>8</sup> PETRUCCIANI, Stefano, *Modelos de Filosofía Política*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina, 2008, p. 87.

<sup>9</sup> La Carta Democrática Interamericana fue aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Período de Sesiones. La Corte IDH recuerda en la OC 28/21, nota 51 que “El Comité Jurídico Interamericano ha sostenido que “la Carta Democrática Interamericana fue concebida como una herramienta para actualizar, interpretar y aplicar la Carta fundamental de la OEA en materia de democracia representativa, y representa un desarrollo progresivo del Derecho Internacional”, CJI/RES. 159 (LXXV-0/09)”. En el mismo documento la Corte IDH sostuvo en el párr. 53 que “este instrumento jurídico es una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere, pues recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA, incluyendo a los Estados parte de la Convención, hacen de las normas atinentes a la democracia tanto de la Carta de la OEA como de ésta”.

democracia,<sup>10</sup> si bien no proporciona una definición de democracia, señala sus características y establece el piso mínimo de calidad democrática que el Estado debe garantizar, así como los mecanismos y procedimientos que la OEA debe poner en práctica a fin de garantizar el respeto y la vigencia de los valores y principios consagrados por la Carta. Los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia son establecidos en el artículo 3 y 4 de la Carta, respectivamente: Artículo 3: “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”; Artículo 4: “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”. El artículo 7 sienta el valor de la democracia para el goce real de los derechos humanos: “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>11</sup>, constituye el primer instrumento en el que reciben reconocimiento internacional los derechos políticos. Es de destacar que es en el ámbito regional americano donde inicia el proceso progresivo de internacionalización de los derechos políticos<sup>12</sup>, precediendo por varios meses en el año 1948,

---

<sup>10</sup> NIKKEN, Pedro, Los derechos políticos como derechos humanos, En: *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, V 58, 2013, p. 43. La misma idea ha sido sostenida por la Corte IDH en la OC 28/21, párr. 54: Es tal el rol fundamental que los Estados de la región le han dado a la democracia representativa, que la Carta Democrática establece un sistema de garantía colectiva mediante el cual, cuando “se produzca una alteración al orden constitucional que afecte gravemente [el] orden democrático” de un Estado, otros Estados o el Secretario General podrán solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente, y de constatar que “se ha producido la ruptura del orden democrático de un Estado miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomara la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros”.

<sup>11</sup> La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, Resolución XXX.

<sup>12</sup> Los derechos políticos son regulados actualmente como derechos exigibles internacionalmente en la Convención Americana de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
  - a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos,
  - b. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores,
  - c. Tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, conocido como Convención Europea de Derechos Humanos, en su artículo 11, inciso primero establece: “Toda persona

la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre a la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre consagra el derecho de sufragio y de participación en el gobierno en el artículo 20: “Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

Con el propósito de garantizar y hacer efectivo el ejercicio de la democracia representativa y el pluralismo político en la región, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos consagra los derechos políticos en la ya mencionada Carta Democrática Interamericana del año 2001 (artículos 2, 3, 6) y en la Convención Americana de Derechos Humanos del año 1969, en el artículo 23: “Derechos Políticos:

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

El valor asignado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos a los derechos políticos resulta evidente por su inclusión dentro del núcleo inderogable de derechos consagrados en el artículo 27.2 “Suspensión de garantías”, compartiendo tal jerarquía y relevancia con el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 2), el derecho a la vida (art. 4), el derecho a la integridad personal (art. 5), la prohibición de la esclavitud y servidumbre (art.6), el principio de legalidad y de retroactividad (art. 9), la libertad de conciencia y de religión (art. 12), la protección de la familia (art. 17), el derecho al nombre (art. 18), el derecho del niño (art. 19), el derecho de la nacionalidad (art. 20) y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos<sup>13</sup>.

---

tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses”.

- Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, en el artículo 13 establece:
  - “1. Todo ciudadano tiene el derecho de participar libremente en el gobierno de su país, sea directamente o a través de sus representantes libremente elegidos en conformidad con las disposiciones legales.
  2. Todo ciudadano tiene el derecho de acceder a la función pública de su país en igualdad de condiciones.
  3. Toda persona tiene derecho al acceso a la propiedad y a los servicios públicos en estricta igualdad para todas las personas ante la ley”.
- Carta Árabe de Derechos Humanos, en el artículo 19 establece: “El pueblo es la fuente de la autoridad y todo ciudadano en edad legal tiene derecho a la participación política, el cual será ejercido de acuerdo con la ley”.

<sup>13</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 1842. 140. “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. La Corte destaca la importancia que tienen

## Sentido y alcance de los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El reconocimiento de los derechos políticos como una categoría de los derechos humanos tiene naturalmente importantes implicaciones de orden interno e internacional. En primer lugar, el concepto de derechos humanos supone determinada forma de relación entre el Estado y las personas bajo su autoridad y jurisdicción, lo que significa, como ha señalado Pedro Nikken, que “los derechos humanos imponen límites al ejercicio del poder público, tanto por lo que prohíben como por lo que imponen hacer”<sup>14</sup>. La condición de derechos humanos amplía y refuerza la protección de los derechos políticos, dado que les resulta aplicable una doble protección internacional, esto es, en cuanto derechos humanos existe frente a los derechos políticos una obligación de “respeto” y otra de “garantía”. Thompson señala que la obligación de respeto “entraña el deber de no impedir o tornar nugatorio el ejercicio”, mientras que la obligación de garantía “implica crear las condiciones requeridas para que sea efectivo, así como la previsión de recursos y procedimientos (específicos, idóneos y eficaces) para rectificar cualquier violación que pudiera haber habido a la primera”<sup>15</sup>. La Convención Americana de Derechos Humanos consagra en su primera parte la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades que en ella son reconocidos, así como el deber de adoptar las disposiciones de derecho interno que sean necesarias para hacer efectivo el goce de los derechos<sup>16</sup>.

En segundo lugar, la incorporación de los derechos políticos al ámbito de los derechos humanos abre la posibilidad de que las disposiciones que se consideren violatorias de esos derechos puedan ser atacadas ocurriendo a los órganos nacionales e internacionales que están previstos para la protección de esos derechos<sup>17</sup>. Así, resultan aplicables a los derechos políticos, como lo ha destacado Sonia Picado, las normas, los criterios de interpretación, los instrumentos y los mecanismos específicos de protección ante los órganos nacionales e internacionales desarrollados en el campo de los derechos humanos<sup>18</sup>.

---

*los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.”*

<sup>14</sup>NIKKEN, Pedro, Los derechos políticos como derechos humanos, En: *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, V 58, 2013, p. 43.

<sup>15</sup> THOMPSON JIMÉNEZ, José: Las obligaciones internacionales en materia electoral. Un enfoque a partir del sistema interamericano de derechos humanos, En: *Revista de Derecho Electoral*, N 20, 2015, p.122, 123.

<sup>16</sup> Convención Americana de Derechos Humanos: Artículo 1: Obligación de respetar los derechos: 1. Los estados parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos 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.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.”

Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de Derecho Interno: Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

<sup>17</sup> THOMPSON JIMÉNEZ, José: Las obligaciones internacionales en materia electoral. Un enfoque a partir del sistema interamericano de derechos humanos, En: *Revista de Derecho Electoral*, N 20, 2015, p. 125.

<sup>18</sup> PICADO, Sonia, Derechos Políticos como Derechos Humanos, En: *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007, p. 50.

Es un hecho que tanto el abordaje doctrinario, como normativo y jurisprudencial ha traspasado los límites del derecho constitucional y la jurisdicción nacional, abriendo paso al desarrollo de la idea y la práctica del control de convencionalidad, adicional al control de constitucionalidad. Como ha observado Alfonso Santiago, “junto al tradicional control de constitucionalidad de las normas y actos estatales y de los particulares, se extiende progresivamente, particularmente en el ámbito latinoamericano, la exigencia del ejercicio, tanto por parte de los tribunales internacionales como nacionales, del denominado “control de convencionalidad”, es decir, de la verificación de su adecuación a las normas y principios y pautas jurisprudenciales del nuevo Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esto ha modificado profundamente la concepción y la práctica jurídica de los países que se han ido abriendo paulatinamente al Derecho Internacional de los Derechos Humanos”<sup>19</sup>.

Sin embargo, tradicionalmente los temas que refieren a la cuestión fundamental de la organización institucional del poder, y por lo tanto los derechos políticos y los actos electorales que le dan contenido, han sido objeto privilegiado del derecho constitucional, de naturaleza eminentemente estatal, como expresión de su soberanía.

Las dificultades se presentan tanto a la hora de definir el sentido y alcance de los derechos políticos, como a la hora de definir el alcance del control de convencionalidad. A las dificultades que comparten con otros derechos, se suma, en el caso de los derechos políticos, su naturaleza eminentemente política y el impacto que su regulación tiene sobre el diseño institucional del poder estatal<sup>20</sup>.

La exigencia y la práctica del control de convencionalidad, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha abierto la discusión, por una parte, sobre el sentido y alcance de los derechos políticos, en cuanto derechos humanos y, por otra parte, sobre la competencia de los órganos internacionales para intervenir en la definición de las condiciones de su regulación, fijando los estándares interpretativos, vía jurisprudencia consultiva y contenciosa, que deben observar los Estados para cumplir con las obligaciones internacionales y no incurrir en violaciones de los derechos humanos<sup>21</sup>.

La ausencia de un criterio unívoco frente a la cuestión no es una característica exclusiva de la doctrina, dividida entre posiciones abiertas al control de convencionalidad supranacional y posiciones cerradas al mismo. Estas dificultades también se ven reflejadas en la jurisprudencia con pronunciamientos que no son enteramente uniformes ni constantes en el tiempo y evidencian la dificultad que existe en el trazado de límites entre aquellas cuestiones respecto de las cuales es competente la Corte Interamericana de Derechos Humanos y aquellas otras que, respetando los márgenes generales convencionales, corresponde sean resueltas por los Estados de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales.

Frente a esta falta de certeza de sentido, se hace evidente la necesidad de identificar cuáles son los bienes jurídicos tutelados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de derechos políticos, a fin de resolver el problema que plantean los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el contenido y alcance de los derechos políticos consagrados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos?, ¿Cuál es el contenido y alcance de las obligaciones de

---

<sup>19</sup> SANTIAGO, Alfonso, El Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Posibilidades, problemas y riesgos de un nuevo paradigma jurídico, En: *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Argentina, 2009, p. 11, 12.

<sup>20</sup> Cfr. Caso: CSJ368/1998(34-M) /CS1 Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos/informe sentencia dictada en el caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>21</sup> ROSATTI, Horacio, El llamado control de convencionalidad y el control de constitucionalidad en la Argentina, En: *La Ley, Suplemento de Derecho Constitucional de La Ley*, lunes 13 de febrero de 2012, Argentina.

los Estados en materia de derechos políticos?, ¿Qué acciones u omisiones constituyen una violación de los derechos políticos?.

### **La democracia, los derechos políticos y los derechos humanos en la Opinión Consultiva 28/21. La labor interpretativa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha desplegado a través de su jurisprudencia contenciosa<sup>22</sup> y consultiva<sup>23</sup> una importante labor interpretativa orientada a definir el sentido y alcance de los derechos políticos en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos y otros instrumentos relativos a la protección de los derechos políticos en los Estados americanos.

La Corte IDH ha afirmado en reiteradas ocasiones que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos no impone a los Estados un sistema político determinado ni una forma determinada de regular los derechos políticos, no obstante, ha sostenido paralelamente que las regulaciones que implementen los Estados deben ser compatibles con los principios de la democracia representativa que se encuentran en la base del Sistema Interamericano.

Por lo que refiere a las obligaciones de los Estados frente a los derechos humanos ha afirmado que los Estados parte en la Convención Americana de Derechos Humanos tienen la obligación de organizar todas las estructuras a través de las cuales se ejerce el poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el ejercicio de los derechos humanos.

La Corte IDH ha sostenido enfáticamente que “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 sentido en función de los otros”<sup>24</sup>.

Con significativo impacto sobre la definición del concepto de democracia representativa y el contenido y alcance de los derechos políticos la Corte IDH emitió la Opinión Consultiva 28, el 7 de junio del año 2021, en respuesta a la consulta realizada por la República de Colombia, sobre la figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales, en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

---

<sup>22</sup> En cumplimiento de la función contenciosa la Corte IDH establece si un Estado ha incurrido en responsabilidad internacional por la violación de alguno de los derechos consagrado en la Convención Americana o en otros tratados de derechos humanos aplicables al Sistema Interamericano. Por esta misma vía la Corte realiza la supervisión del cumplimiento de sentencias. El artículo 62.3 confiere a la Corte IDH competencia contenciosa para “conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial”.

<sup>23</sup> En ejercicio de la competencia consultiva la Corte IDH responde consultas que formulan los Estados miembros de la OEA o los órganos de la misma acerca de a) la interpretación de las Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos, y b) la compatibilidad de las normas internas con la Convención. De acuerdo al artículo 64: “1. Los Estados Miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el Capítulo 10 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires. 2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales”.

<sup>24</sup> Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 1271.



En lo que sigue analizaremos el Capítulo IV: Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos y el Capítulo V: Los principios de la Democracia Representativa, siguiendo el texto de la Opinión Consultiva, donde la Corte IDH precisa el sentido de estos conceptos y señala cuáles son las obligaciones que se derivan de ellos para los Estados parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>25</sup>.

Antes de ingresar al tratamiento de la consulta planteada, la Corte se refiriere por una parte, al propósito de la función consultiva encomendada a la Corte por la Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 64, destacando la colaboración que presta a los integrantes del sistema interamericano en el cumplimiento de los compromisos internacionales, desentrañando el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos, a fin que estos definan y desarrollen políticas públicas en derechos humanos<sup>26</sup>, con “interpretaciones que contribuyan a fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos”<sup>27</sup>. Por otra parte, se refiriere al control de convencionalidad que deben practicar los órganos estatales, a fin de no incurrir en incumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados, control que debe ser practicado, insiste la Corte IDH, atendiendo a lo que ella resuelve en ejercicio tanto de su función consultiva como contenciosa. Así expresa, recordando a los Estados las obligaciones que asumen cuando son parte de un tratado internacional como la Convención Americana de Derechos Humanos, que “dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos los poderes judicial y legislativo, por lo que la violación por parte de alguno de dichos órganos genera responsabilidad internacional para aquél. Es por tal motivo que se considera necesario que los diversos órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad, también sobre la base de lo que señale en ejercicio de su competencia no contenciosa o consultiva, la que innegablemente comparte con su competencia contenciosa, el propósito del sistema interamericano de derechos humanos, el cual es, la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos”<sup>28</sup>.

En el Capítulo IV la Corte IDH aborda la relación entre Democracia, Estado de Derecho y Derechos humanos, para expresar una vez más que el respeto de los valores fundamentales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se garantiza mediante la protección del Estado de Derecho y de los Derechos Humanos. Reitera la opinión, ya vertida en otros pronunciamientos, en la que sostiene que “la sola existencia de un régimen democrático no garantiza, *per se*, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos”<sup>29</sup>. La idea es ampliada y aclarada más adelante cuando precisa las condiciones que debe reunir un “verdadero régimen democrático”. La Corte IDH sostiene que no basta la sola voluntad de la mayoría para otorgar legitimidad democrática, cuando existen compromisos internacionales sobre el contenido de las normas que imponen

---

<sup>25</sup> La Opinión Consultiva 28/21 consta de ocho capítulos: Capítulo I: Presentación de la Consulta; Capítulo II: Procedimiento ante la Corte; Capítulo III: Competencia y admisibilidad; Capítulo IV: Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos; Capítulo V: Los principios de la Democracia Representativa; Capítulo VI: La compatibilidad de la prohibición de la reelección presidencial indefinida con la Convención Americana; Capítulo VII: La compatibilidad de la reelección presidencial indefinida con las obligaciones de Derechos Humanos; Capítulo VIII: Opinión. En el presente estudio nos limitamos al análisis de los capítulos IV y V porque contienen los principios generales sobre la materia, si bien están orientados a desarrollar los fundamentos de la Opinión Consultiva frente a la cuestión puntual de la reelección presidencial indefinida que es el objeto de la consulta. El análisis del resto de los capítulos de la Opinión Consultiva 28/21 será tema de estudio de otro trabajo.

<sup>26</sup> OC 28/21, párrs. 35, 36, 40.

<sup>27</sup> OC 28/21, párr. 40.

<sup>28</sup> OC 28/21, párr. 41.

<sup>29</sup> OC 28/21, párr. 44.

límites a la voluntad de la mayoría expresada en el ámbito interno. En este sentido, sostiene la Corte IDH que “la legitimidad democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana”<sup>30</sup>. A la legitimidad democrática que confiere la voluntad de la mayoría se le debe sumar ineludiblemente, en opinión de la Corte IDH, el respeto de los derechos humanos. No hay auténtica democracia donde son violados los derechos humanos. Las condiciones que debe satisfacer un “verdadero régimen democrático” son de naturaleza formal y sustancial. Si bien desde el punto de vista formal en una democracia es decisiva la aprobación de las decisiones por voluntad de la mayoría; desde el punto de vista sustancial, la definición de la democracia no es indiferente a aquello que es sometido a la aprobación de la mayoría, esto porque no sólo importa el *cómo* (por aprobación o decisión de la mayoría) sino que también importa *qué* es sometido a la decisión de la mayoría. Por ello la Corte IDH sostiene que “existen límites a lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un control de convencionalidad, que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial”<sup>31</sup>. ¿Por qué no es suficiente una definición formal de democracia que sólo atienda a la toma de decisiones conforme el principio mayoritario?. A juicio de la Corte IDH no es suficiente porque los derechos de las minorías cuentan. Y la forma de proteger y garantizar los derechos de las minorías frente a la mayoría es “mediante la protección del Estado de Derecho y de los derechos humanos”<sup>32</sup>. No hay verdadera democracia donde no hay Estado de Derecho y protección de los Derechos Humanos, “la interdependencia entre democracia, Estado de Derecho y protección de los derechos humanos es la base de todo el sistema del que la Convención forma parte”<sup>33</sup>. Esta relación e interdependencia está plasmada para la Corte IDH en los instrumentos más importantes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Carta de la OEA, Convención Americana de Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador<sup>34</sup>, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y Carta Democrática Interamericana.

La Corte IDH señala que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos asegura el fortalecimiento de la democracia mediante la protección de los derechos políticos consagrados en el artículo XX de la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Precisa que la importancia de los derechos políticos deriva en buena medida del hecho de ser “un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención”<sup>35</sup>.

¿Cuál es entonces, conforme a los estándares establecidos por la Corte IDH, el sentido y alcance de los derechos políticos consagrados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos?. La Corte IDH, ofrece en el Capítulo IV una serie de definiciones y distinciones relativas a los derechos políticos que abarcan la participación política, el derecho de voto, las

---

<sup>30</sup> OC 28/21, párr. 44.

<sup>31</sup> OC 28/21, párr. 44.

<sup>32</sup> OC 28/22, párr. 45.

<sup>33</sup> OC 28/21, párr. 46.

<sup>34</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (Protocolo de San Salvador) adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en El Salvador, el 17 de noviembre de 1988. Fue aprobado en Argentina por la Ley 24.658 sancionada el 19 de junio de 1996.

<sup>35</sup> OC 28/21, párr. 57.

elecciones y el ejercicio de funciones públicas orientadas a precisar el sentido del artículo XX de la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

- Participación política: “La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan de forma individual 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”<sup>36</sup>. “Los ciudadanos tienen 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”<sup>37</sup>.
- Voto: “El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política”<sup>38</sup>.
- Voto activo / derecho a elegir: “Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos”<sup>39</sup>.
- Voto pasivo /derecho a ser elegido: “La participación política 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 la cantidad de votos necesarios para ello”<sup>40</sup>.
- Elecciones: “El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados en el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”<sup>41</sup>.
- Acceso a las funciones públicas: “El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación”<sup>42</sup>

¿Cuáles son las obligaciones de los Estados que forman parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de derechos políticos?. Ante todo la Corte IDH sostiene que los Estados están obligados a *asegurar el ejercicio efectivo de la democracia*, dado que han prestado su consentimiento y asumido una obligación jurídica internacional que así lo prescribe: “Es claro que el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye una obligación jurídica internacional y estos soberanamente han consentido en que

---

<sup>36</sup> OC 28/21, párr. 60.

<sup>37</sup> OC 28/21, párr. 61.

<sup>38</sup> OC 28/21, párr. 61

<sup>39</sup> OC 28/21, párr. 61

<sup>40</sup> OC 28/21, párr. 62.

<sup>41</sup> OC 28/21, párr. 63.

<sup>42</sup> OC 28/21, párr. 64.

dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva”<sup>43</sup>.

¿Qué pautas deben entonces seguir los Estados en la interpretación de las obligaciones derivadas del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos?. La Corte IDH, además de proporcionar las definiciones y caracterizaciones ya expuestas, indica las pautas de interpretación que deben guiar la actuación de los Estados. En el párrafo 56 sostiene: “El principio democrático inspira, irradia y guía la aplicación de la Convención Americana en forma transversal, constituye tanto un principio rector como una pauta interpretativa. Como principio rector, articula la forma de organización política elegida por los Estados americanos para alcanzar los valores que el sistema quiere promover y proteger, entre los cuales se encuentra la plena vigencia de los derechos humanos. Como pauta interpretativa, brinda una clara orientación para su observancia a través de la división de poderes y el funcionamiento propicio de las instituciones democráticas de los Estados parte en el marco del Estado de Derecho”. En el párrafo 59 precisa que el artículo 23 establece, a diferencia de otros artículos de la Convención, que los titulares de los derechos políticos no sólo deben gozar de derechos sino también de *oportunidades*, esto “implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad para ejercerlos. Por tanto el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”<sup>44</sup>. Cierra el Capítulo IV sentando en el párrafo 65 el principio general de interpretación de las obligaciones que derivan del artículo 23, en los siguientes términos: “deben ser interpretadas tomando en cuenta el compromiso de los Estados de la región de establecer democracias representativas y respetar el Estado de derecho, el cual se desprende de la propia Convención Americana, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana”<sup>45</sup>.

En el Capítulo V “Los principios de la democracia representativa” la Corte IDH desarrolla las características de la democracia representativa, a la luz de los principales instrumentos del Sistema Interamericano, a la vez que señala cuáles son las obligaciones que se derivan de ella, tanto para el Sistema Interamericano en su conjunto, a través de sus órganos, como para los Estados que forman parte del mismo.

A juicio de la Corte IDH “las características básicas de una democracia representativa, sin las cuales un sistema político dejaría de tener tal carácter”<sup>46</sup> se encuentran plasmadas en el artículo 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana. Son ellas:

- Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales<sup>47</sup>: la Corte recuerda que “el objeto y fin de la Convención es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, a propósito de lo cual fue diseñada para proteger los derechos humanos independientemente de su nacionalidad, frente a su propio Estado o cualquier otro”<sup>48</sup>.
- Límite al principio de la mayoría - Protección de las minorías: “la única forma como los derechos humanos pueden tener eficacia normativa verdadera es reconociendo que ellos no

---

<sup>43</sup> OC 28/21, párr. 55.

<sup>44</sup> OC 28/21, párr. 59.

<sup>45</sup> OC 28/21, párr. 65.

<sup>46</sup> OC 28/21, párr. 69.

<sup>47</sup> OC 28/21, párr. 70.

<sup>48</sup> OC 28/21, párr. 66.

pueden estar sometidos al criterio de las mayorías... la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de las mayorías, es decir, a la esfera de los que es “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas... no puede condicionarse la validez de un derecho humano reconocido por la Convención a los criterios de las mayorías y a su compatibilidad con los objetivos de interés general, por cuanto eso implicaría quitarle toda eficacia a la Convención y a los tratados internacionales de derechos humanos”<sup>49</sup>. “El proceso democrático requiere de ciertas reglas que limiten el poder de las mayorías expresado en las urnas para proteger a las minorías”<sup>50</sup>.

- Acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho: “En una democracia representativa es necesario que el ejercicio del poder se encuentre sometido a reglas, fijadas de antemano y conocidas previamente por todos los ciudadanos con el fin de evitar la arbitrariedad. Este es precisamente el sentido del concepto Estado de Derecho... las reglas de acceso al ejercicio del poder no pueden ser modificadas sin ningún límite por quienes temporalmente se encuentren ejerciendo el poder político”<sup>51</sup>.
- Elecciones periódicas: “La realización de elecciones para escoger a los representantes del pueblo es uno de los fundamentos principales de las democracias representativas. Esta obligación de celebrar elecciones periódicas implica indirectamente que los Presidentes no pueden ser elegidos por plazos indefinidos”<sup>52</sup>. “Esta prohibición de mandatos indefinidos busca evitar que las personas que ejercen cargos por elección popular se perpetúen en el ejercicio del poder”. “La periodicidad de las elecciones, también tiene como objetivo asegurar que distintos partidos políticos o corrientes ideológicas puedan acceder al poder”<sup>53</sup>.
- Régimen plural de partidos y organizaciones políticas: “Otro de los elementos de la democracia representativa es el régimen plural de partidos y organizaciones políticas. En este sentido, este Tribunal resalta que las agrupaciones y partidos políticos tienen un papel esencial en el desarrollo democrático”<sup>54</sup>.
- Pluralismo político: “Es fomentado por la Convención Americana al establecer el derecho de todos los ciudadanos a ser elegidos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho de reunión, el derecho de asociación y la obligación de garantizar los derechos sin discriminación. La Corte ha establecido que esos derechos hacen posible el juego democrático”<sup>55</sup>.
- Alternancia en el poder: “El sistema democrático implica que la persona con la mayor cantidad de votos asume el cargo de elección popular. Sin embargo, siempre se debe garantizar el derecho de las minorías a plantear ideas y proyectos alternativos, así como su oportunidad de ser electos... el pluralismo político implica la obligación de garantizar la alternancia en el poder: que una propuesta de gobierno pueda ser sustituida por otra distinta, tras haber obtenido la mayoría necesaria en las elecciones. Esta debe ser una posibilidad real

---

<sup>49</sup> OC 28/21, párr. 70.

<sup>50</sup> OC 28/21, párr. 71.

<sup>51</sup> OC 28/21, párr. 71.

<sup>52</sup> OC 28/21, párr. 72.

<sup>53</sup> OC 28/21, párr. 76.

<sup>54</sup> OC 28/21, párr. 76.

<sup>55</sup> OC 28/21, párr. 77.

y efectiva de que diversas fuerzas políticas y sus candidatos puedan ganar apoyo popular y reemplazar al partido gobernante”<sup>56</sup>.

- Separación e independencia de los poderes públicos: “La separación del poder del Estado en distintas ramas y órganos guarda estrecha relación con el propósito de preservar la libertad de los asociados, bajo el entendido de que la concentración del poder implica la tiranía y la opresión, así como la división de funciones estatales permite el cumplimiento eficiente de las diversas finalidades encomendadas al Estado”<sup>57</sup>. “La separación e independencia de los poderes públicos limita el alcance del poder que ejerce cada órgano estatal y, de esta manera, previene su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad”<sup>58</sup>.
- Sistema de control y fiscalizaciones: “La separación e independencia de los poderes públicos supone la existencia de un sistema de control y de fiscalizaciones, como regulador constante del equilibrio entre los poderes públicos.”<sup>59</sup>

Este conjunto de principios, sentados en la Convención Americana de Derechos Humanos, la Carta Democrática Interamericana, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Carta de la Organización de los Estados Americanos, fundan, a juicio de la Corte IDH, las obligaciones que han contraído los Estados que forman parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

¿Cuáles son las obligaciones de los Estados frente a este concepto de democracia que abraza el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de sus instrumentos y órganos?

La Corte IDH concluye que es una obligación general de los Estados a fin de garantizar el ejercicio efectivo de la democracia, que sus actos y decisiones se ajusten a los principios y lineamientos que son característicos de una auténtica democracia, según los criterios aportados por los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de conformidad a las pautas que resultan de la interpretación que de ellos hace la Corte en cumplimiento de su labor interpretativa consultiva y contenciosa. Esta obligación general incluye:

- Evitar que una persona se perpetúe en el poder: “Es posible concluir que los principios de la democracia representativa que fundan el Sistema Interamericano incluyen la obligación de evitar que una persona se perpetúe en el poder”<sup>60</sup>.
- Garantizar la alternancia en el poder: “El pluralismo político implica la obligación de garantizar la alternancia en el poder”<sup>61</sup>.
- Garantizar la separación e independencia de los poderes públicos: “El Tribunal considera que los principios de la democracia representativa incluyen, ... las obligaciones de ... garantizar la separación de poderes.”<sup>62</sup>.

La Corte IDH advierte en la Opinión Consultiva 28/21, que trata la cuestión de la reelección presidencial indefinida, que la permanencia indefinida de un gobernante en el poder tiene

---

<sup>56</sup> OC 28/21, párr. 78.

<sup>57</sup> OC 28/21, párr. 80.

<sup>58</sup> OC 28/22, párr. 81.

<sup>59</sup> OC 28/21, párr. 82.

<sup>60</sup> OC 28/21, párr. 75.

<sup>61</sup> OC 28/21, párr. 78.

<sup>62</sup> OC 28/21, párr. 84.

efectos nocivos para el régimen plural de partidos políticos, pues normalmente conduce a su debilitamiento, favorece la hegemonía en el poder, afecta la separación e independencia de poderes, afecta la vigencia del Estado de Derecho y la institucionalidad del poder y, a la postre, conduce a la violación de los valores que el Sistema Interamericano quiere promover y defender, esto es, la plena vigencia de los derechos humanos, concluyendo que “la perpetuación de una persona en el ejercicio de un cargo público conlleva el riesgo de que un pueblo deje de ser debidamente representado por sus elegidos, y que el sistema de gobierno se asemeje más a una autocracia que a una democracia. Esto puede suceder incluso existiendo elecciones periódicas y límites temporales para los mandatos”<sup>63</sup>.

¿Cuáles son las medidas que deberían adoptar los Estados? La Corte IDH reitera aquí lo que ya ha sostenido en otros pronunciamientos: “Las medidas que puede tomar el Estado para evitar que una persona se perpetúe en el poder, y garantizar la separación de poderes y la alternancia en el poder son variadas y dependerán del sistema político”<sup>64</sup>; “El Sistema Interamericano, la Declaración Americana y la Convención no imponen a los Estados un sistema político, ni una modalidad determinada sobre las limitaciones de ejercer los derechos políticos. Los Estados pueden establecer su sistema político y regular los derechos políticos 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. Sin embargo, las regulaciones que implementen los Estados deben ser compatibles con la Convención Americana, y por ende, con los principios de la democracia representativa que subyacen en el sistema interamericano, incluyendo los que se desprenden de la Carta Democrática Interamericana”<sup>65</sup>.

## **A modo de conclusión**

Naciones Unidas ha expresado que en el siglo XXI enfrentamos el triple reto de construir democracias, preservarlas y mejorar su calidad<sup>66</sup>. Si nos atenemos a todo lo que exige la democracia, quizás deberíamos acordar con quienes señalan que la democracia es casi un milagro, al ver lo lejos que normalmente estamos en la realidad respecto del ideal.

Hoy hay más países en el mundo autocratizándose que democratizándose. La democracia está en retroceso y los indicadores no son alentadores. Y esto está sucediendo de manera “sigilosa”<sup>67</sup>, casi inadvertida. En muchos países la democracia se vacía progresivamente de contenido, mientras la situación se disimula precariamente con elecciones.

Cuando la democracia se vacía de contenido, la institucionalidad pasa a segundo plano, el gobierno de las leyes es reemplazado por el gobierno de los hombres y la relación entre democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos se desvanece.

En el presente trabajo hemos intentado acercar algunos elementos que estimamos pueden representar un aporte para la comprensión del sentido y valor de la democracia y los derechos políticos, en el marco de los acuerdos concertados por los Estados de la región.

---

<sup>63</sup> OC 28/21, párr. 73.

<sup>64</sup> OC 28/21, párr. 85.

<sup>65</sup> OC 28/21, párr. 86.

<sup>66</sup> Naciones Unidas [ohchr.org]

<sup>67</sup> PZEWORSKI, Adam, *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*, Siglo XXI, Editores, 2019, p. 146.

Esperamos haber contribuido con ello al conocimiento y esclarecimiento de cuáles son los bienes jurídicamente tutelados por los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el sentido dado por la Corte IDH a los derechos políticos y la democracia representativa.

Si parte del milagro democrático es el acuerdo básico sobre algunos principios fundamentales, necesitamos conocer claramente cuáles son ellos para entendernos, en sociedades cada vez más plurales y complejas. Luego viene el arduo y difícil trabajo de articular, de manera coherente, los principios con las instituciones y las políticas.

Tanto mejor preparados estamos para enfrentar el desafío de construir democracias, preservarlas y mejorar su calidad, cuanto mejor y más claramente sepamos lo que está en juego.