

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS POR LOS ÓRGANOS DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS

*Mireya Castañeda Hernández**
*José de Jesús Orozco Henríquez***

INTRODUCCIÓN

El artículo tiene como objeto abordar los criterios sobre los derechos políticos emitidos por los órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas. Al efecto, comienza con la exposición de la protección convencional de los derechos políticos y se identifican las normas de tratados internacionales de Naciones Unidas que los abordan, entre las que destaca el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas se han caracterizado por contar desde su aprobación con un órgano encargado de vigilar su cumplimiento, que lleva el nombre de comité, y se suelen identificar como órganos de tratados o *treaty bodies*, por el término que se utiliza en inglés, lengua en la que han sido mayormente estudiados¹. Éstos son objeto de estudio en el tercer apartado. Por su competencia en la protección de los derechos políticos, destaca la labor del

* Catedrática de la UNAM en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Fue comisionado y presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

1 Keller, Helen y Ulfstein, Geir, *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

Comité de Derechos Humanos². Los órganos de tratados cuentan con diversas funciones, establecidas en el tratado base o en protocolos facultativos. Para esta investigación, se buscó identificar las funciones o los mecanismos a través de los cuales dichos órganos han tenido oportunidad de abordar los derechos políticos, destacando al respecto las Observaciones Generales y, principalmente, las comunicaciones individuales, como se analiza en el cuarto apartado.

Para el presente estudio se examinaron diversas resoluciones emitidas por los órganos de tratados; al efecto, se seleccionaron más de 40, tanto de Observaciones Generales como, primordialmente, de comunicaciones individuales. En el cuarto y el último apartado se expone una selección de estos criterios que pueden identificarse como estándares de los derechos políticos de los órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas. Para esta última parte, se optó por utilizar como método el estudio de caso como plantea Robert K. Yin, particularmente mediante el estudio de casos múltiples³, a través de las resoluciones mencionadas, con el propósito de obtener los criterios más representativos en materia de derechos políticos.

En este sentido, son los propios tratados internacionales de derechos humanos de Naciones Unidas y las resoluciones

2 Buergethal, Thomas. "The U.N. Human Rights Committee". *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2001. Salvioli, Fabián. "La labor de quienes integran el Comité de Derechos Humanos". *Revista Derechos Humanos. Año III, no. 7*, septiembre de 2014.

3 Yin, Robert. K., *Case Study Research: Design and Methods, Applied Social Research Methods Series*, 1984, Newbury Park CA, Sage. López González, Wilmer Orlando, "El estudio de casos: una vertiente para la investigación educativa", *Educere*, vol. 17, núm. 56, enero-abril, 2013, Universidad de los Andes, p. 140. Martínez Carazo, Piedad Cristina, "El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica", *Pensamiento & Gestión*, núm. 20, julio, 2006, pp. 165-193, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia, p. 174.

examinadas en las que los órganos supervisores se han pronunciado sobre los derechos políticos la base de estudio, acompañada de la doctrina pertinente, con obras que contribuyen a su mejor comprensión, así como de los órganos y sus funciones. Cabe indicar que la doctrina desarrollada hasta el momento solo ha explorado en términos generales algunos tratados de Naciones Unidas, los órganos que éstos crean o determinadas materias en específico⁴.

El presente estudio pretende realizar un acercamiento a los derechos políticos, de la manera más detallada posible, protegidos convencionalmente y abordados por los órganos de tratados de Naciones Unidas, tema del que aún no se ha ocupado con profundidad la doctrina, pues es frecuente ubicar solo algunas notas periodísticas respecto de ciertas comunicaciones individuales, por lo que busca aportar elementos de análisis sobre el particular⁵.

1. La protección convencional de los derechos políticos en Naciones Unidas

El presente apartado estará dedicado a la protección convencional de los derechos políticos en los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas. El reconocimiento internacional de derechos humanos, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, tuvo lugar con la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948; desde ese momento, en el artículo 21 se reconocen los

4 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas*. Folleto Informativo no. 30 Rev. 1. United Nations, Geneva, 2012; Ochoa Ruiz, Natalia. *Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas*. Civitas Ediciones, Madrid, 2004.

5 Hernández Samperi, Roberto, et. al. *Metodología de la investigación*, Mac Graw-Hill, 1997.

derechos políticos, precisando elementos como la participación en el gobierno del país por representantes elegidos mediante elecciones por sufragio universal, libre y secreto. Derivado de la Declaración Universal y ante la imposibilidad de concretar en un solo tratado el reconocimiento de derechos que se llamaría Carta Internacional de Derechos Humanos, se dividió el contenido en dos Pactos Internacionales aprobados en Nueva York en 1966. Uno dedicado a los derechos civiles y políticos y otro a los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos políticos se reconocieron sustancialmente en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶.

Los derechos políticos, como derechos humanos, también son parte de la protección general que realizan otros tratados internacionales de derechos humanos de Naciones Unidas. Destaca la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), que dedica su numeral 7º a los derechos políticos⁷. Este tratado busca posicionar a las mujeres como titulares de derechos políticos, recordando que el derecho al voto de las mujeres fue paulatino y que el reconocimiento en Naciones Unidas fomentó un impulso en el reconocimiento de este derecho en América Latina y otras regiones del mundo.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁸, contempla en su artículo 5, c) los derechos políticos y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, contempla en su artículo 29 a la participación en la vida política y pública⁹. En este último

6 Aprobado en 1966, ratificado por México en 1981. Consultable: <https://indicators.ohchr.org/>

7 Aprobado en 1979, ratificado por México en 1981.

8 Aprobado en 1965, ratificado por México en 1975.

9 Aprobado en 2006, ratificado por México en 2007.

caso conviene tener presente que las personas con discapacidad también fueron objeto de restricciones en cuanto a su capacidad jurídica, teniendo un impacto importante en el reconocimiento de la titularidad de derechos.

Se considera oportuno destacar que los tratados internacionales de derechos humanos de Naciones Unidas establecen obligaciones internacionales para los Estados Partes, que las asumen al momento de su ratificación. De esta manera se puede advertir que las obligaciones en ellos establecidos son *hard law*, a diferencia de lo que se suele identificar como *soft law* o derecho blando, término al que se suele acudir con frecuencia para hacer referencia a documentos o instrumentos internacionales no vinculantes, como puede ser alguna resolución como la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁰.

2. Los órganos de tratados de derechos humanos en Naciones Unidas

Los órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas fueron establecidos con el propósito de vigilar la observancia del tratado que los establece. Esta figura surge de la necesidad de brindar un medio de control o protección al tratado y a las personas titulares de los derechos que protege.

10 Bermúdez Abreu, Yoselyn, *et. al.*, “El *Soft Law* y su aplicación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre”, *Frónesis* v.13 n. 2 Caracas, ago. 2006. Zambrano Pérez, Diego Andrés, “La incidencia del llamado *soft law* o derecho blando en la interpretación del juez constitucional”, en Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tribunales constitucionales y jurisprudencia: casos prácticos: Cuba, Italia, Colombia y México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2016; Toro Huerta, Mauricio Iván del, “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, 2006; Feler, Alan M., “*Soft Law* como herramienta de adecuación del derecho internacional a las nuevas coyunturas”, *Lecciones y Ensayos*, Nro. 95, 2015.

Previo a este tipo de tratados solo los Estados eran sujetos de Derecho Internacional, en una relación de igualdad respecto al cumplimiento y solicitud de cumplimiento del tratado. Con los tratados de derechos humanos se incorporaron las personas como sujetos de derecho internacional, pero en una relación asimétrica para reclamar el cumplimiento del tratado al Estado. Es por ello que se consideraría oportuno brindar un mecanismo de protección en el mismo tratado a través de un órgano, integrado por expertos independientes y con facultades establecidas en el propio tratado o adicionadas mediante otro tratado conexo bajo el término de Protocolo Facultativo.

Uno de los internacionalistas más destacados en México, Manuel Becerra Ramírez¹¹, se ha referido al control de tratados internacionales, destacando un sistema tutelar de derechos humanos donde existen sistemas de “autocontrol” cuando en el marco del tratado internacional en cuestión se crean mecanismos de supervisión de la aplicación¹². Este autor se ha referido en específico al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su mecanismo de autocontrol a través del Comité de Derechos Humanos.

Como se abordó en el apartado anterior, hay tratados internacionales de derecho humanos de Naciones Unidas que se han referido de forma específica a los derechos políticos. En el presente apartado se considera oportuno hacer una breve referencia a los órganos de tratados que establecen y, como se abordará más adelante, han emitido pronunciamientos sobre los derechos políticos.

11 Becerra Ramírez, Manuel, *El control de la aplicación del Derecho Internacional. En el marco del Estado de Derecho*. UNAM, México, 2013.

12 *Ibidem*, p. 73.

El Comité de Derechos Humanos es el órgano creado para la observancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tal vez uno de los órganos más importantes al tener competencia sobre los derechos civiles y políticos que son altamente justiciables y cuyos tratados, el Pacto referido y el Protocolo Facultativo han recibido un alto número de ratificaciones¹³.

Respecto de los otros tratados de Naciones Unidas que tienen competencia en materia de derechos políticos también cuentan con órganos de tratados. El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, también conocido como CEDAW, es el encargado de vigilar el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), es el encargado de vigilar el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD), es el encargado de vigilar el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Respecto de la naturaleza de este tipo de órganos de tratados, tiene cierta similitud con la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero también diferencias, ya que ésta es un órgano de la Organización de Estados Americanos y puede conocer de peticiones individuales por presuntas violaciones a los derechos humanos que no necesariamente estén basadas en un tratado (por ejemplo, los establecidos en la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, particularmente para los Estados que no son parte de la

13 Ratificados por México el PIDCP en 1981 y el Protocolo Facultativo en 2002.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, pero si son parte de la Carta de la OEA). Lo anterior, no ocurre con los órganos de tratados, porque, como su nombre lo indica, son creados a partir de un tratado, con competencias claramente establecidas en él y, en algunas ocasiones, se les han adicionado otras más, como las comunicaciones individuales, pero son incorporadas también por un tratado internacional. De tal suerte, aunque no sean tribunales internacionales, su creación, competencias y funciones derivan de obligaciones convencionales, que no se pueden identificar propiamente con *soft law*¹⁴, al derivar de la ratificación de un tratado internacional.

Un factor que favorece la comprensión de los sistemas de protección de derechos humanos es la participación de nacionales en los mismos. De forma reciente, algunos mexicanos han sido expertos independientes de estos órganos: Santiago Corcuera Cabezut fue miembro del Comité contra las Desapariciones Forzadas; Leticia Bonifaz participa en el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y Edgar Corzo Sosa en el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW). Algunos miembros de órganos de tratados hispanohablantes han sido el argentino Fabián Salvioli, miembro del Comité de Derechos Humanos, y el colombiano Rodrigo Uprimny, miembro del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Además de los órganos de tratados en Naciones Unidas, se cuenta con otros dos órganos con una naturaleza distinta, creados mediante resoluciones de la Asamblea General. En este

14 Bermúdez Abreu, Yoselyn, et. al., “El *Soft Law* y su aplicación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos...”; Toro Huerta, Mauricio Iván del, “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas...”.

sentido, se creó en 1994¹⁵ el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que es el funcionario que tiene la responsabilidad principal respecto a la ONU para promover y alentar el respeto de los derechos humanos. Hoy en día destaca su labor en la elaboración de bases de datos y publicaciones sobre los órganos de tratados.

De igual forma, se ha creado el Consejo de Derechos Humanos en 2006¹⁶, el cual sucedió a la Comisión de Derechos Humanos. El Consejo está integrado por 47 países miembros y tiene a su cargo llevar a cabo el Examen Periódico Universal (EPU), que revisa la situación de derechos humanos de los países parte de la Organización de Naciones Unidas; pero, a diferencia de los órganos de tratados, éste no se basa en obligaciones o compromisos convencionales, aunque ha alentado la ratificación de tratados internacionales y la revisión y el retiro de reservas a los mismos.

3. Las funciones de los órganos de tratados

Los órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas cuentan con diversas funciones. Suelen ser comunes. Para efectos del presente estudio, por la pertinencia sobre pronunciamientos de los órganos de tratados sobre derechos políticos y por la extensión del escrito, este apartado abordará las siguientes: 1) La revisión de informes periódicos; 2) La emisión de las Observaciones Generales; y, 3) La función de conocer comunicaciones individuales.

15 Asamblea General, 48/141, Alto Comisionado para la Promoción y la Protección de todos los Derechos Humanos, 7 de enero de 1994.

16 Asamblea General, 60/251. Consejo de Derechos Humanos, 3 de abril de 2006.

3.1 Revisión de informes periódicos

La revisión de los informes periódicos es una función inicial, común y presente en todos los órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas. Consiste en que los Estados partes del tratado internacional deben presentar ante el órgano de tratado un informe inicial sobre el estatus de cumplimiento en su país de las obligaciones establecidas en el tratado; posteriormente se tiene la obligación de presentar informes periódicos, usualmente cada 4 años. El Comité revisa el informe, y también puede recibir *informes sombra* de otras entidades diferentes al Estado que aporten información relevante sobre el cumplimiento del tratado o la temática sobre la que versa. El Comité entra en diálogo con el Estado para verificar la situación de cumplimiento del tratado.

Los informes finales que emiten los órganos de tratados precisan las temáticas prioritarias que debe atender el Estado en cuestión. De esta forma el Comité puede prevenir el incumplimiento del tratado, verificar el avance paulatino e incluso corregir algún aspecto en el cumplimiento del tratado.

Esta función ha tenido un desfase de años en diversos órganos y países y ha sido cuestionada su pertinencia; sin embargo, ha brindado información de utilidad a los órganos de tratados, que suele verse reflejada en las Observaciones Generales. Desde una reflexión teórica, esta función de los órganos se puede identificar como una verificación del cumplimiento del tratado, así como de prevención de un incumplimiento que pueda generar consecuencias¹⁷, por lo que es de una utilidad inminente.

17 Borrás Pentinat, Susana, *Los mecanismos de control de la aplicación y del cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales de protección del medio ambiente*, Universidad Rovira i Virgili, 2007.

A manera de ejemplo y, por ser el órgano que mayor competencia tiene respecto a los derechos políticos, se puede referir que el Comité de Derechos Humanos tiene esta función conforme el artículo 40 del Pacto. Al momento, 173 países son parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales deben presentar un informe inicial e informes periódicos.

3.2 La emisión de las Observaciones Generales

Los órganos de tratados de Naciones Unidas también han desarrollado la facultad de emitir Observaciones Generales o Recomendaciones Generales. Las Observaciones Generales son el resultado de la experiencia del Comité, que han tenido como propósito referirse a determinados artículos o temáticas convencionales que contribuyan a una mejor y mayor aplicación de las obligaciones por parte de los Estados¹⁸.

Navanethem Pillay, jurista sudafricana, quien fuera Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (ACDHNU) (2008-2014), señaló sobre las Observaciones Generales que “actualmente constituyen comentarios detallados y exhaustivos sobre disposiciones concretas de los tratados y sobre la relación entre los artículos del tratado y temas o problemas específicos”¹⁹. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación General número 31 de 2009, señaló que el propósito de las mismas es “proporcionar, a la luz de la experiencia del Comité, una orientación práctica sobre el significado de las medidas

18 Castañeda, Mireya (Comp. y Estudio introductorio), *Compilación de tratados y Observaciones Generales del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, CNDH, México, 2015.

19 Pillay, Navanethem, *Informe de la Alta Comisionada sobre el fortalecimiento del sistema de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas*, p. 93.

especiales adoptadas con arreglo a la Convención para ayudar a los Estados partes a cumplir sus obligaciones previstas”.

De la revisión general de las Observaciones Generales, destaca la labor realizada por dos órganos de tratados: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos del Niño, aunque no tienen competencia sobre derechos políticos, que es nuestro objeto de estudio. Estos órganos han aportado elementos relevantes para la interpretación de los tratados que revisan. Cabe mencionar que estos dos órganos no tuvieron inicialmente la facultad de recibir comunicaciones individuales y por el objeto de estudio se enfrentaron a temáticas novedosas; no obstante, a través de los últimos Protocolos Facultativos, se les incorporó la facultad para pronunciarse sobre casos concretos a través de comunicaciones individuales²⁰, aunque aún están bajo el nivel de ratificación de estos últimos tratados²¹.

Las Observaciones Generales, desde una reflexión teórica, se pueden identificar como una función que puede prevenir el incumplimiento del tratado o que puede aportar elementos para un mejor cumplimiento. A través de ellas se pueden identificar estándares de los derechos humanos o temáticas del tratado a que se refieren. También es pertinente mencionar que hay decisiones de Cortes Constitucionales y Supremas que han recogido el contenido de este tipo de recomendaciones y han referido a los órganos como intérpretes más facultados respecto del tratado que revisan.

20 Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado en 2008, 26 ratificaciones; Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, aprobado en 2011, 50 ratificaciones. Consultables en: <https://acnudh.org/tratados-internacionales-de-derechos-humanos/>

21 Consulta ratificaciones: <https://indicators.ohchr.org/>

3.3 La resolución de comunicaciones individuales

Los órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas ya cuentan todos con la función de conocer comunicaciones individuales, algunos desde el tratado fundante, otros a través de un Protocolo Facultativo, tanto de manera cercana a la aprobación del tratado fundante, como con años de distancia²².

Esta función permite que las presuntas víctimas de una violación de derechos humanos que se encuentren dentro de la jurisdicción de un Estado Parte puedan presentar una comunicación individual ante el órgano de tratado, alegando el incumplimiento del contenido del tratado. Sobre esta comunicación, el Comité solicita información al Estado y emite un pronunciamiento.

Natalia Ochoa Ruiz, que ha sido una estudiosa de los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas, ha incorporado al estudio de las comunicaciones individuales los criterios *ratione personae*, *ratione loci*, *ratione temporis* y *ratione materiae*²³, como se suele estudiar en el sistema interamericano de derechos humanos²⁴. Estos elementos tienen que ver con la legitimación para presentar una comunicación individual ante el órgano de tratado (*ratione personae*), por hechos de un Estado Parte del tratado internacional (*ratione loci*), dentro del tiempo establecido y una vez que el tratado le sea vinculante al Estado

22 Keller, Helen y Ulfstein, Geir, *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

23 Ochoa Ruiz, Natalia. *Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas*. Civitas Ediciones, Madrid, 2004.

24 Saavedra Álvarez, Yuria, *El trámite de casos individuales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, CNDH, México, 2011; Pelayo Moller, Carlos, *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, CNDH, México, 2011; García Chavarría, Ana Belem, *Los procedimientos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, CNDH, México, 2011.

Parte (*ratione temporis*), y por hechos que comprometan el contenido del tratado internacional (*ratione materiae*).

A manera de ejemplo y por ser el órgano que ha emitido el mayor número de resoluciones sobre derechos políticos, cabe referir al Comité de Derechos Humanos, órgano que se facultó para conocer de comunicaciones individuales a través del Protocolo Facultativo, que se aprobó de manera paralela al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este órgano de tratado, en comparación con el resto de órganos, tiene una vocación que le permite conocer de un amplio número de derechos, que por su naturaleza civil y política son altamente justiciables. Además, cuenta al momento con 117 países parte del Protocolo Facultativo, un número amplio de países sobre los que puede recibir comunicaciones individuales, lo que ha permitido que reciba un alto número de ellas.

Como una reflexión teórica se puede indicar que esta función desempeña una labor de verificación en el cumplimiento de obligaciones convencionales a partir de los hechos presentados en la comunicación individual²⁵. De igual manera, puede identificarse como una función de corrección, ya que derivado de la resolución el Estado puede tomar medidas que dejen de generar el incumplimiento de las obligaciones convencionales.

4. Estándares de derechos políticos emitidos por los órganos de tratados

La labor realizada por los órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas ha sido comparativamente menos estudiada que la aportada por los sistemas regionales,

25 Borrás Pentinat, Susana, *Los mecanismos de control de la aplicación y del cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales de protección del medio ambiente*, Universidad Rovira i Virgili, 2007.

como en América el sistema interamericano, en donde existen estudios académicos sobre los derechos políticos²⁶, y el tribunal interamericano, que ha dirigido una sentencia al Estado Mexicano en donde la temática fueron los derechos políticos y la falta de un recurso efectivo²⁷. El estudio y la participación práctica ante los órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas en México ha sido muy baja, a pesar de que el Estado mexicano es parte de los tratados y de la mayor parte de los Protocolos Facultativos²⁸.

En el presente apartado se abordan los criterios en materia de derechos políticos emitidos por los órganos de tratados de Naciones Unidas. El apartado se divide en dos. En primer lugar, se analizan los criterios emitidos a través de Observaciones o Recomendaciones Generales que, como se ha señalado, destacan elementos del tratado para su correcta aplicación dirigidos a todos los Estados Parte del tratado.

En segundo lugar, se presenta el resultado de la investigación realizada para el presente estudio con motivo de las comunicaciones individuales relativas a los estándares sobre

26 Orozco Henríquez, J. Jesús, “Estándares interamericanos sobre derechos político-electorales”, *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 40, enero-junio de 2019; Acuña, Juan Manuel, “Democracia y derechos en el Sistema Interamericano”, *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 30, enero-junio de 2014.

27 Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

28 México no es parte del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado en 2008, 26 ratificaciones; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, aprobado en 2011, 50 ratificaciones. Consultables en: <https://acnudh.org/tratados-internacionales-de-derechos-humanos/>
Consulta ratificaciones: <https://indicators.ohchr.org/>

derechos políticos que han emitido los órganos de tratados de Naciones Unidas.

4.1 Los derechos políticos en las Observaciones Generales

El Comité de Derechos Humanos es el órgano con las facultades más amplias respecto de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional dedicado a los derechos civiles y políticos, estos últimos reconocidos en el numeral 25 y materia del presente estudio. Este órgano ha sustentado como fundamento para emitir sus Observaciones Generales el artículo 40, párrafo 4. Emitió en 1996 la Observación General 25 relativa a la participación de asuntos públicos y el derecho al voto²⁹. Esta observación general ha sido base de referencia de este órgano en la resolución de comunicaciones individuales, invocándola de manera recurrente³⁰.

En la Observación General 25 se abordan la ciudadanía, los derechos de los ciudadanos, el derecho a votar, la organización de elecciones y los derechos de los candidatos³¹. El Comité reitera la obligación de reportar estos temas en los informes que deben presentar los Estados. También se pronuncia en materia de los criterios de objetividad y razonabilidad que deben tener las medidas relativas para el ejercicio de los derechos políticos³². De igual forma, destacan dos temas que aborda la Observación General 25 y que también han sido materia de atención en dos de las comunicaciones individuales, como se abordará en la

29 Comité de Derechos Humanos, Comentario General 25, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 27 de agosto de 1996, párr. 2.

30 Comunicación no. 1553/2007 *Viktor Korneenko y Aleksandar Milinkevich vs. Belarús*; no. 2237/2013 *Christopher Alger vs. Australia*; no. 2668/2015 *Tiina Sanila-Aikio vs. Finlandia*.

31 Comentario General 25, párr. 10.

32 *Ibidem*.

siguiente sección. Se trata del derecho al voto de las personas en detención³³, y los derechos de las personas con discapacidad y el acceso al voto³⁴.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), por su parte, ha emitido la Recomendación General 23 relativa a la vida política y pública, en atención al artículo 7 de la Convención y otras tres Recomendaciones Generales, las no. 5, 8 y principalmente la número 25, que han abordado las medidas especiales de carácter temporal. La CEDAW destaca elementos de la vida política de las mujeres, menciona problemáticas como la exclusión o poca participación, así como los estereotipos. También destaca la mejora en las decisiones derivada de la participación en condiciones de igualdad de las mujeres, como ha observado luego del examen de la información que ha recibido de los informes periódicos³⁵.

La Recomendación 23, al igual que en otras recomendaciones específicas sobre el tema³⁶, destaca las medidas especiales de carácter temporal, con el fin de lograr la igualdad de la participación, como son la capacitación de candidatas, la enmienda de procedimientos electorales y las campañas³⁷. Otra temática que de manera reciente se ha incorporado a los derechos políticos ha sido la violencia política de género, sin que todavía haya sido atendida de manera específica. La Recomendación

33 Comunicación individual número 1134/2002 *Fongum Gorji-Dinka vs. Camerún* y no. 1410/2005 *Denis Yevdokimov y Artiom Rezanov vs. Federación de Rusia* del Comité de Derechos Humanos.

34 Comunicación individual no. 4/2011, *Zsolt Bujdosó y otros vs. Hungría* del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

35 CEDAW, Recomendación General 23, párr. 14.

36 CEDAW, Recomendación General 5. Medidas temporales; Recomendación General 25 Medidas especiales de carácter temporal.

37 CEDAW, Recomendación General 23, párr. 15.

General 19, de 1992, aborda en términos generales la violencia contra la mujer.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial emitió la Recomendación General XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos en 2005. Resulta de interés en la materia que nos ocupa, considerando que la ciudadanía es el requisito básico general para el ejercicio de los derechos políticos. Esta Recomendación establece que aun cuando estos derechos – como el derecho a tomar parte en las elecciones, elegir y ser elegido– pueden limitarse a los ciudadanos, los derechos humanos deben, en principio, ser disfrutados por todos³⁸.

El Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad solo ha formulado una muy breve mención en su Observación General 5, de 2017, dedicada al derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad. Puntualiza el derecho de las personas con discapacidad a tener acceso a todas las medidas y acontecimientos de la vida política de la comunidad³⁹.

4.2 Los derechos políticos en las comunicaciones individuales

El propósito de este estudio ha sido obtener los criterios sobre derechos políticos emitidos por los órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, para lo cual se analizaron las comunicaciones individuales que han versado sobre la materia⁴⁰. El resultado fue de más de 40 resoluciones,

38 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación General XXX, párr. 3.

39 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General 5, párr. 16.

40 Martínez Carazo, Piedad Cristina, “El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica”, op. cit. p. 174.

la gran mayoría emitidas por el Comité de Derechos Humanos, pero también se ubicaron resoluciones de otros órganos de tratados con aportaciones de relieve.

Del examen de las comunicaciones individuales de los órganos de tratados se observó que están dirigidas a más de 20 países de los distintos continentes, 12 de Europa, 3 de África, 2 de América, 2 de Asia y uno de Oceanía. Lo anterior da muestra que las comunicaciones individuales son un mecanismo de protección importante para los derechos políticos.

Los órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas aún no se han pronunciado, en comunicaciones individuales, sobre los derechos políticos en México, aunque el país ha ratificado los instrumentos que facultan estos mecanismos y hay pronunciamientos de los órganos de tratados en otras materias, principalmente respecto de desapariciones forzadas, que no son objeto del presente estudio. Los únicos Protocolos Facultativos que aún no se han ratificado por el Estado mexicano son los que facultan a recibir comunicaciones individuales a los Comités DESC y Comité de Derechos del Niño, que tampoco tienen relación directa respecto de los derechos políticos⁴¹.

De las resoluciones a las comunicaciones individuales relativas a derechos políticos emitidas por el Comité de Derechos Humanos, en algunos casos el órgano no entró al fondo del asunto⁴², aunque por las temáticas que se presentan dos de ellas se incluyeron en el estudio que se presenta páginas más adelante⁴³. Una sola de las comunicaciones individuales estudiadas, dirigida a Bolivia,

41 Comité DESC y Comité de derechos del niño.

42 Comunicaciones no. 932/2000, nos. 993/2001, 994/2001 y 995/2001 no. 1400/2005 y no. 1452/2006 de Francia, no. 965/2000 de Austria, no. 958/2001, de República de Corea, no. 1745/2007 de España, 2834/2016 de Colombia.

43 Comunicaciones no. 1745/2007 de España, 2834/2016 de Colombia.

se refiere a los derechos políticos de una mujer candidata⁴⁴. La CEDAW no ha abordado la temática en sus comunicaciones individuales.

También destaca un caso en contra de Finlandia sobre los derechos políticos de la comunidad indígena sami⁴⁵, sobre la que se han pronunciado dos órganos de tratados, el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial⁴⁶. También destaca una comunicación resuelta por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴⁷.

Como parte del proceso de sistematización y categorización de los criterios sobre los derechos políticos analizados, se identificaron violaciones graves a los derechos político-electorales, resultado de la selección de dieciséis resoluciones de comunicaciones individuales. Las principales temáticas se pueden dividir en las siguientes seis: a) Inhabilitaciones excesivas a la participación política; b) Afectaciones al derecho a la participación política; c) Suspensión de derechos por causa penal; d) Derecho a elegir representantes; e) Discriminación racial y derechos políticos; y f) Afectación a los derechos políticos de las personas con discapacidad.

44 Comunicación individual 2628/2015 *Rebeca Elvira Delgado Burgoa vs. Estado Plurinacional de Bolivia* (2015).

45 Pérez, Jesús Edward, “Avances sobre pueblos indígenas en el comité para la eliminación de la discriminación racial y su impacto en Latinoamérica”, *Agenda Estado de Derecho*, 20 de octubre de 2022.

46 Comunicación no. 59/2016 *Anne Nuorgam y otros vs. Finlandia* (2016), comunicación no. 2668/2015 *Tiina Sanila-Aikio vs. Finlandia*, comunicación no. 2950/2017 *Klemetti Käkkäljärvi y otros vs. Finlandia* (2016).

47 Comunicación individual no. 4/2011, *Zsolt Bujdosó y otros vs. Hungría* (2011).

4.2.a Inhabilitaciones excesivas a la participación política

El Comité de Derechos Humanos se pronunció en dos comunicaciones individuales dirigidas al Estado de Bolivia en 2015 sobre inhabilitaciones excesivas a la participación política por parte del Tribunal Supremo Electoral. Estas fueron presentadas por dos ex asambleístas nacionales disidentes del partido en el gobierno (MAS), una candidata a alcaldesa que había sido diputada y un candidato a alcalde que había sido senador, con base en la circular TSE 71/2014 que amplió el requisito constitucional que exige a los “ciudadanos” que pretendan candidatear a un cargo subnacional haber residido permanentemente los dos últimos años antes de la elección en el lugar para el cual pretenden postularse⁴⁸. Se trata de los casos de Rebeca Elvira Delgado Burgoa⁴⁹ y Eduardo Humberto Maldonado Iporre⁵⁰, quienes señalaron que la inhabilitación a sus candidaturas de la que fueron objeto no obedeció a criterios objetivos y razonables. El Comité observó que el Estado parte no justificó en qué medida ambas personas postuladas como candidatas dejarían de conocer la situación socioeconómica y cultural de la comunidad de la que provienen y a la cual habían representado, por el hecho de haber sido asambleístas nacionales en la legislatura anterior, al haber debido trasladarse regularmente a otra provincia (La Paz) para asistir a las sesiones parlamentarias en cumplimiento de dicho cargo. En tal virtud, el Comité consideró que la inhabilitación de las personas postulantes, con base en la referida circular, no se basó en criterios razonables y objetivos claramente previstos por la ley.

48 Derechos en Acción, *Casos Rebeca Delgado y Eduardo Maldonado vs. Bolivia (Comité de Derechos Humanos)*, septiembre 1, 2018.

49 Comunicación individual 2628/2015 *Rebeca Elvira Delgado Burgoa vs. Estado Plurinacional de Bolivia* (2015).

50 Comunicación individual no. 2629/2015 *Eduardo Humberto Maldonado Iporre vs. Estado Plurinacional de Bolivia* (2015).

En consecuencia, el Comité concluyó que la inhabilitación de las respectivas candidaturas en las elecciones subnacionales de 2015 constituyó una restricción indebida a sus derechos contenidos en el artículo 25 del Pacto, en violación de dicha provisión.

En otra comunicación individual, en este caso dirigida al Estado de Colombia⁵¹, el autor alegó que la pérdida de investidura que lo inhabilitó permanentemente para ser elegido en un futuro como congresista, presidente o vicepresidente del Estado parte, constituyó una sanción política y una limitación desproporcionada y de por vida a su derecho a ser elegido. Añadió que dicha limitación fue resultado de un proceso disciplinario, a través de un juicio de responsabilidad política, donde no se analizó la responsabilidad subjetiva, no se calificó la culpabilidad, no se graduó la pena y en el cual no existió la posibilidad de apelar la decisión. En cuanto a la queja del autor basada en la presunta violación del artículo 25 del Pacto, relacionada con las consecuencias de la sentencia del Consejo de Estado en la vida política del autor, el Comité observó que dicha queja nunca se planteó ante los tribunales nacionales. El Comité tomó nota del argumento del Estado parte relativo a la disponibilidad del recurso de revisión y de la acción del amparo, de los cuales el autor no hizo uso, razón por la cual decretó la inadmisibilidad de la petición. Igualmente, el Comité recordó su reiterada jurisprudencia en el sentido de que sólo corresponde agotar aquellos recursos que tengan una posibilidad razonable de prosperar.

Otra comunicación individual, en este caso dirigida al Estado de Lituania⁵², se abordó una temática similar relativa a una limitación excesiva de derechos políticos a *Rolandas Paksas*.

51 Comunicación individual 2834/2016 *H. J. A. L. vs. Colombia* (2015).

52 Comunicación individual no. 2155/2012 *Rolandas Paksas vs. Lituania* (2011).

El Comité recordó que en el artículo 25 del Pacto se reconocen y protegen el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido y el derecho a tener acceso a la función pública. Cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno, el ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por motivos previstos en la legislación, que sean razonables y objetivos, y que comporten procedimientos justos y equitativos. El Comité consideró que la inhabilitación de por vida para presentarse como candidato a las elecciones presidenciales y ocupar los cargos de primer ministro o ministro se impuso al autor de la comunicación tras un proceso normativo estrechamente ligado, en el tiempo y en cuanto al fondo, al proceso de destitución iniciado contra él. Teniendo en cuenta las circunstancias concretas del caso, el Comité consideró que la inhabilitación de por vida impuesta al autor carecía de la previsibilidad y objetividad necesarias y, por lo tanto, equivalía a una restricción indebida al artículo 25 b) y c) del Pacto, por lo que habían sido conculcados sus derechos.

4.2.b Afectaciones al derecho a la participación política

Cuatro resoluciones dirigidas a tres países se refieren a este tema. En la primera comunicación individual, el Comité se pronuncia sobre el caso de Mohamed Nasheed, cuarto presidente de la segunda República de Maldivas, durante el periodo de 2008 a 2012. En esa comunicación⁵³, el autor señaló que fue detenido y encarcelado en la prisión de Dhoonidhoo cuando se disponía a iniciar una gira de su campaña electoral. Para el autor, parecía demasiada casualidad que esa detención coincidiese con una gira de campaña. El Comité recuerda que, si el motivo para

53 Comunicación individual no. 2270/2013 y 2851/2016 *Mohamed Nasheed vs. Maldivas* (2013). Nota BBC New Mundo, 23 de febrero 2015, “Arrestan a Nasheed expresidente de Madivas”.

suspender el derecho a votar y a presentarse a cargos electivos es la condena por un delito, dicha restricción debe guardar la debida proporción con el delito y la condena. El Comité recordó también que, cuando esa condena sea claramente arbitraria o equivalga a un error manifiesto o a una denegación de justicia, o las actuaciones judiciales que den lugar a la condena vulneren de cualquier otra forma el derecho a un juicio imparcial, se puede considerar dicha restricción indebida y violatoria de los derechos amparados por el artículo 25 del Pacto.

Dos comunicaciones individuales fueron dirigidas a Belarús, un país situado en Europa Oriental, que formó parte de la Unión Soviética hasta 1991. Desde 1994, Aleksandr Lukashenko es quien ha ocupado la presidencia. En una comunicación individual presentada por Valery Lukyanchik⁵⁴, el Comité concluyó que el Estado parte no explicó cómo la decisión de denegar el registro del grupo de iniciativa del autor cumplía los requisitos del artículo 25 del Pacto, teniendo en cuenta que se había reunido un número muy superior de miembros al exigido (10) para registrar el grupo, y que las dos personas que figuraban en el grupo sin su consentimiento vieron restituidos sus derechos cuando fueron retiradas de la lista. No se sugirió que el autor haya actuado de manera fraudulenta. Tampoco se facilitó una evaluación de la proporcionalidad o la racionalidad que justificara la denegación del derecho del autor a presentarse al cargo de diputado de la Cámara de Representantes. En estas circunstancias, el Comité concluyó que se violaron los derechos que amparan al autor en virtud del apartado b) del artículo 25 del Pacto, leído conjuntamente con el artículo 2.

En la segunda comunicación individual en que se abordó este tema⁵⁵, el señor Milinkevich sostuvo ser víctima de una violación del artículo 25 por la incautación y destrucción de los folletos

54 Comunicación individual no. 1392/2005 *Valery Lukyanchik vs. Belarús* (2005).

55 Comunicación individual no. 1553/2007 *Viktor Korneenko y Aleksandar Milinkevich vs. Belarús* (2006).

por las autoridades bajo el control del presidente del Estado parte y que, según denuncia, tenía por objeto obstaculizar la campaña electoral del candidato de la oposición y negarle el derecho a ser elegido y a participar en la dirección de los asuntos públicos. El Estado parte no refutó esta alegación. El Comité recordó que, en su Observación General sobre el artículo 25, señaló que la libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos es indispensable para garantizar el pleno ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25, lo cual que requiere el pleno disfrute y respeto de los derechos garantizados, entre otros, en el artículo 19 del Pacto, incluida la libertad de publicar material político, de hacer campaña electoral y de hacer propaganda política. A falta de otra información pertinente del Estado parte al respecto, el Comité concluyó que la violación de los derechos del Sr. Milinkevich, enunciados en el artículo 19 también se había traducido en una violación de los derechos amparados por el artículo 25, a la luz del artículo 26 del Pacto.

La otra comunicación individual seleccionada sobre este tema se dirigió a Australia⁵⁶, en donde el Comité observó que las reclamaciones del autor al tenor del artículo 25, en particular sobre el carácter coercitivo de la multa que se le impuso, cuestionan en definitiva la compatibilidad con el Pacto del sistema de voto obligatorio del Estado parte, tal como se aplicó al autor en las elecciones federales de 2010. A este respecto, el Comité recordó su Observación General núm. 25, en el sentido de que, aunque 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 garantizar, entre otros aspectos, que las personas con derecho de voto tengan la libertad de votar a favor

56 Comunicación individual no. 2237/2013 *Christopher Alger vs. Australia* (2012).

de cualquier candidato y de apoyar u oponerse al gobierno, así como el carácter secreto del voto. Por consiguiente, el Comité consideró que un sistema de votación debe permitir a los electores otorgar su voto a cualquiera de los candidatos, o a ninguno de ellos, por ejemplo, presentando una papeleta en blanco o nula, y garantizar el carácter secreto del voto. El Comité también consideró que toda sanción por no votar debe estar prescrita por la ley y ser razonable y proporcionada, además de no afectar al disfrute o ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto.

4.2.c Suspensión de derechos por causa penal

Sobre este tema versaron tres de las comunicaciones individuales seleccionadas⁵⁷. La primera comunicación se dirigió a Camerún⁵⁸, país situado en África Central. Desde 1982, Paul Biya es quien ha ocupado la Presidencia. El Comité observó que el ejercicio del derecho a votar y a ser elegido en elecciones no puede suspenderse ni excluirse salvo por motivos establecidos por ley que sean objetivos y razonables. El Comité reiteró que a las personas privadas de libertad que no hayan sido condenadas no se les puede impedir que ejerzan su derecho de voto, y recuerda que el autor fue absuelto por el Tribunal Militar en 1986 y que su condena por otro tribunal en 1981 quedó extinguida en virtud de la Ley de Amnistía No 82/21. Recuerda asimismo que las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberían ser excluidas a causa de su afiliación política. Al no haber motivos objetivos y razonables que justifiquen la

57 Serrano Morales, Víctor Hugo, “Estado constitucional democrático mexicano ante la implementación de la prueba piloto de voto de las personas en prisión preventiva en 2021”, *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 45, julio-diciembre de 2021.

58 Comunicación individual no. 1134/2002 *Fongum Gorji-Dinka vs. Camerún* (2002).

privación del derecho del autor de la comunicación a votar y ser elegido, el Comité concluyó que la supresión del nombre del respectivo autor del padrón electoral constituyó una violación de sus derechos con arreglo al párrafo b) del artículo 25 del Pacto.

Una temática similar tuvo una comunicación dirigida a Rusia⁵⁹, en donde el Comité tomó nota de la referencia del Estado parte a las decisiones anteriores del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Comité observa que el Estado parte, cuya legislación prevé la privación general del derecho de voto para toda persona condenada a una pena de prisión, no ha aducido argumento alguno sobre la forma en que las limitaciones establecidas en este asunto particular cumplen el criterio de ser razonables que exige el Pacto. En estas circunstancias, el Comité concluyó que se violó el artículo 25, solo y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

Otra de las comunicaciones seleccionadas que aborda el tema se dirigió a Sri Lanka⁶⁰, país ubicado en Asia del Sur. En este caso, el Comité recordó que el ejercicio del derecho a votar y a ser elegido no puede suspenderse ni denegarse, salvo por motivos previstos por la ley y que sean razonables y objetivos. También recordó que “el motivo para suspender el derecho a votar en la condena por un delito, el período de tal suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la condena”. Aunque

59 Comunicación individual no. 1410/2005 *Denis Yevdokimov y Artiom Rezanov vs. Federación de Rusia* (2004).

60 Comunicación individual no. 1373/2005 *Dissanayake, Mudiyansele Sumanaweera Banda vs. Sri Lanka* (2005). “Sri Lanka: Una condena de cuatro años de prisión por desacato al tribunal viola el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)”, 15 de enero de 2021. Parameswaran, Kathirtharsini, “¿Son arbitrarias las sentencias de desacato al tribunal en Sri Lanka?” (Análisis sobre la perspectiva internacional de los derechos humanos), 31 de marzo de 2023.

observó que las restricciones en cuestión están previstas por la ley, el Comité señaló que el Estado parte no explicó ni justificó en qué sentido las restricciones sobre el derecho del autor a votar y ser elegido son proporcionales al delito y la condena. El Comité llega a la conclusión de que la inhabilitación del autor para votar o ser elegido durante un período de siete años tras la sentencia y el cumplimiento de la pena no está justificado, razón por la cual infringe el apartado b) del artículo 25 del Pacto.

4.2.d Derecho a elegir representantes

La última de las comunicaciones individuales del Comité de Derechos Humanos seleccionadas se dirige a España⁶¹; aunque no se pronunció sobre el fondo del asunto, se considera que aborda un tema de interés. En este caso el autor afirmó ser víctima de una violación del artículo 25 porque la monarquía española no está sujeta a elecciones libres y públicas. Por lo tanto, estimó que, como ciudadano español, resultaba vulnerado su derecho a votar y a ser elegido Rey de España. Afirmó que la monarquía fue institucionalizada por el ex dictador Francisco Franco y Bahamonde en 1936, cuando llegó al poder después de un golpe de Estado militar. Señala que, a diferencia de otros países, España no ha formulado reservas al artículo 25 del Pacto. El Comité recordó que el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, enunciado en el párrafo a) del artículo 25 del Pacto se refiere al ejercicio del poder político, en el entendido de que este artículo no impone ninguna estructura ni un modelo político específico. El Comité señaló que una monarquía constitucional basada en la separación de poderes en sí no contradice las disposiciones del artículo 25 del Pacto. Si bien el párrafo a) del artículo 25

61 Comunicación individual no. 1745/2007 *José Luis Mazón Costa vs. España* (2007).

alude a la elección de representantes, el párrafo b) de la misma disposición, que garantiza el derecho a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, no garantiza el derecho a elegir a un jefe de Estado ni a ser elegido para ese cargo. Por lo tanto, el Comité considera que la reclamación del autor es incompatible *ratione materiae* con las disposiciones del Pacto y la declara inadmisibles con arreglo a lo dispuesto el artículo 3 del Protocolo Facultativo.

4.2.e Discriminación racial y derechos políticos

Sobre este tema se han seleccionado tres comunicaciones individuales dirigidas a Finlandia, país situado al noroeste de Europa y miembro de la Unión Europea. Las tres versan sobre los derechos políticos de la comunidad indígena sami. Dos de las comunicaciones han sido resueltas por el Comité de Derechos Humanos⁶², y una por el Comité para la eliminación de la discriminación racial⁶³.

Es en esta última comunicación⁶⁴, en donde los peticionarios indicaron vulnerados sus derechos así como los de los miembros de las asociaciones que representan. Esto debido a su pertenencia al pueblo indígena sami, que constituye un grupo de origen étnico específico en virtud de la Convención, tanto en Finlandia como en una zona geográfica más amplia, que abarca regiones de la Federación de Rusia, Noruega y Suecia. Sostienen que las 93 decisiones del Tribunal Administrativo Supremo,

62 Comunicación individual no. 2668/2015 *Tiina Sanila-Aikio vs. Finlandia*, y la comunicación individual no. 2950/2017 *Klemetti Käkkäljärvi y otros vs. Finlandia* (2016).

63 Comunicación individual no. 59/2016 *Anne Nuorgam y otros vs. Finlandia* (2016). Pérez, Jesús Edward, "Avances sobre pueblos indígenas en el comité para la eliminación de la discriminación racial y su impacto en Latinoamérica".

64 *Ibidem*.

por las que se incluyó a otras 93 personas en la lista electoral sami, y la decisión del Tribunal por la que se declaró que los resultados de las elecciones eran definitivos, violan el artículo 1 de la Convención. El Comité tuvo que pronunciarse sobre otra comunicación presentada al Comité de Derechos Humanos para determinar si trata del mismo asunto con arreglo a los términos establecidos en la reserva formulada por el Estado.

El Comité observó que, en la comunicación presentada por la presidenta del Parlamento Sami de Finlandia al Comité de Derechos Humanos, los autores alegaron que se habían vulnerado los derechos que los asistían en virtud de los artículos 1, 25, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité observó que esas disposiciones se refieren al derecho a la libre determinación, la protección de los derechos políticos y de los derechos de las minorías y la igualdad ante la ley. Por ello consideró que el asunto de la presente comunicación es distinto de las cuestiones presentadas al Comité de Derechos Humanos. Además, el Comité observó que los peticionarios de la presente comunicación no son los mismos que los de la comunicación presentada al Comité de Derechos Humanos.

4.2.f Afectación a los derechos políticos de las personas con discapacidad

Finalmente, dentro de las resoluciones a comunicaciones individuales seleccionadas destaca una que resolvió el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dirigida a Hungría⁶⁵.

⁶⁵ Comunicación individual no. 4/2011, *Zsolt Bujdosó y otros vs. Hungría* (2011). International Service for Human Rights, “Hungría viola el derecho al voto de las personas con discapacidad”, 9 de octubre de 2013.

En esta resolución, seis autores tienen discapacidad intelectual y fueron puestos bajo tutela parcial o total, de conformidad con las correspondientes decisiones judiciales. Al estar bajo tutela, los nombres de los autores fueron automáticamente eliminados del registro electoral, con arreglo al artículo 70, párrafo 5, de la Constitución del Estado parte vigente en ese momento, que establecía que las personas en régimen de tutela parcial o total no tenían derecho de voto. Debido a esa limitación de su capacidad jurídica, los autores no pudieron participar en las elecciones parlamentarias celebradas en Hungría el 11 de abril de 2010 ni en las elecciones municipales que tuvieron lugar el 3 de octubre de 2010. El Comité consideró discriminatoria la evaluación de la capacidad de las personas y señala que no se puede defender la legitimidad de esa medida. Tampoco es proporcional al objetivo de preservar la integridad del sistema político del Estado parte. El Comité recuerda que, en virtud del artículo 29 de la Convención, el Estado parte debe adaptar sus procedimientos electorales para garantizar que sean “adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar” y, cuando sea necesario, permitir que las personas con discapacidad que la soliciten dispongan de asistencia para votar. De esta manera, el Estado parte debe asegurar que las personas con discapacidad intelectual puedan emitir un voto adecuado, en igualdad de condiciones con las demás, garantizando el carácter secreto del voto.

CONSIDERACIÓN FINAL

Los derechos políticos abordados por los órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, objeto de estudio en el presente trabajo, tuvieron como referencia su protección convencional a través de los siguientes cuatro instrumentos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (art. 7); la

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5, c); y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 29).

Después de exponer brevemente las principales funciones de los órganos de tratados encargados de su observancia, se puso énfasis en la revisión de informes periódicos, la emisión de las Observaciones Generales y las comunicaciones individuales. El estudio se abocó a identificar las Observaciones Generales de estos órganos que se refieren a los derechos políticos: la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos; la Recomendación General 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW); la Recomendación General XXX del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y la Observación General 5 del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que sólo ha formulado una muy breve mención en su Observación General 5.

De igual forma, se realizó el estudio de las resoluciones de las comunicaciones individuales de estos órganos referidas a los derechos políticos. Al efecto, se identificaron más de 40 resoluciones. Del examen de ellas se observó que están dirigidas a más de 20 países de los distintos continentes, 12 de Europa, 3 de África, 2 de América (sin que se trate de México), 2 de Asia y uno de Oceanía. Lo anterior, da muestra que las comunicaciones individuales son un mecanismo importante para la protección de los derechos políticos.

Derivado del análisis de las comunicaciones individuales, su desarrollo se agrupó en los siguientes seis temas principales: a) Inhabilitaciones excesivas a la participación política; b) Afectaciones al derecho a la participación política; c) Suspensión de derechos por causa penal; d) Derecho a elegir representantes; e) Discriminación racial y derechos políticos; y, f) Afectación a los derechos políticos de las personas con discapacidad.

En términos generales, se aprecia una escasez de estudios doctrinales que aborden la protección de los derechos políticos a través de los órganos de tratados de Naciones Unidas. De allí que se considere conveniente profundizar en el análisis de los criterios y estándares internacionales de protección de los derechos políticos emitidos por los órganos de tratados de Naciones Unidas, así como procurar su mayor difusión, no solo para impulsar el uso cada vez más frecuente de los respectivos mecanismos ante el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos sino también para impulsar un fructífero diálogo jurisprudencial con los órganos supervisores de los sistemas regionales (africano, europeo e interamericano) que repercuta favorablemente en la vigencia y protección efectiva de los derechos humanos en el mundo.